Collection de monographies en recherche et développement
Recherche appuyée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Spécification des critères de décision axés sur la durabilité et analyse de leurs incidences sur la détermination de l'« importance » dans l'évaluation environnementale

par : Robert B. Gibson

Gouvernement du Canada Government of Canada

Canada

Spécification des critères de décision axés sur la durabilité et analyse de leurs incidences sur la détermination de l'« importance » dans l'évaluation environnementale

Robert B. Gibson

Professeur agrégé, Département des études environnementales et des ressources, Université de Waterloo; Chercheur affilié, Sustainable Development Research Institute, Université de Colombie-Britannique

Avec la collaboration, pour la recherche documentaire, l'examen de dossiers et d'autres contributions, de :

Jennifer Agnolin
Département des études environnementales et des ressources, Université de Waterloo

Selma Hassan
Département des études environnementales et des ressources, Université de Waterloo

David Lawrence
Lawrence Environnemental, Langley, Colombie-Britannique

John B. Robinson
Directeur, Sustainable Development Research Institute, Université de Colombie-Britannique

James Tansey
Sustainable Development Research Institute, Université de Colombie-Britannique

Jenna Watson
Département des études environnementales et des ressources, Université de Waterloo

Graham S. Whitelaw
School of Planning, Université de Waterloo,

Et de participants à un atelier sur l'évaluation, la durabilité et l'importance environnementales tenu à l'Université de Colombie-Britannique, les 7 et 8 juin 2001

Ce Rapport a été préparé avec l'aide du Programme de recherche et développement à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Les opinions, conclusions et recommandations exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement celles de l'Agence canadienne d'évaluation environnementales.

En105-67/2001F
0-662-86259-7

Table des matières

Chapitre 1 : Introduction 1
Objet et contexte 1
Durabilité et importance 1
Pressions pour l'adoption de critères de décision axés sur la durabilité 2
Rôle du présent rapport 4
L'enjeu fondamental 5

Chapitre 2 : Durabilité 7
Origine 7
Piliers 8
Principes 10
Intégrité 10
Suffisance et opportunité 12
Équité 14
Efficacité 15
Démocratie et civilité 16
Précaution 18
Intégration immédiate et à long terme 19
Caractéristiques et limites des principes 20

Chapitre 3 : Durabilité dans les évaluations environnementales 21
Évaluation environnementale 21
Conséquences d'une transition vers l'adoption de critères axés sur la durabilité 22
Spécification des principes à des fins d'évaluations environnementales 23
Application des principes à la prise de décisions 25
Le problème des compromis et des mesures de compensation 25
Compromis et mesures de compensation dans l'évaluation de la durabilité 27

Chapitre 4 : Durabilité et importance dans l'évaluation environnementale 30
Applications et enjeux de l'importance 30
Application des critères axés sur la durabilité dans les jugements sur l'importance 33
Importance et durabilité dans l'évaluation des effets 33
Importance et durabilité dans les décisions sur la mise en œuvre des processus 36
Importance et durabilité dans les décisions concernant les compromis et les mesures de compensation 38

Chapitre 5 : Résumé et conclusions 42
Durabilité et importance dans les évaluations environnementales 42
Prochaines étapes 45

Tableau

Tableau 1 : Composantes de la conception et de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale pour lesquelles devraient être prises en compte les questions liées à l'importance axées sur la durabilité 31

Tableau 2 : Critères génériques d'évaluation de l'importance des effets 34

Tableau 3 : Critères génériques axés sur la durabilité pour l'évaluation de l'importance des effets 35

Tableau 4 : Critères génériques d'évaluation de l'importance des éléments des mesures de compensation 39

Tableau 5 : Règles de décision sur les mesures de compensation tenant compte des questions liées à l'importance (liste provisoire et descriptive) 41

Table 6 : Principes généraux axés sur la durabilité 42

Chapitre 1 : Introduction

Objet et contexte

Durabilité et importance

Ce projet de recherche poursuit un objectif immédiat qui s'inscrit dans une tâche de plus grande envergure. Il s'agit d'établir les fondements nécessaires à l'élaboration de lignes directrices sur la façon d'interpréter et d'appliquer le concept d'importance environnementale dans les évaluations effectuées sur la base de critères de décision axés sur la durabilité. La tâche aurait été plus facile, si nous avions pu disposer de connaissances bien établies sur ce qu'englobe l'adoption de tels critères en général aux fins des évaluations environnementales au Canada, ce qui n'a malheureusement pas été le cas.

Plusieurs versions de critères de décision axés sur la durabilité ont été proposées en vue de leur utilisation par des autorités nationales, provinciales, régionales et municipales, des organismes de développement, des sociétés progressives, des établissements financiers, des organismes non gouvernementaux et des personnes privées. Un bon nombre ont été appliqués de diverses façons et certains l'ont été à des processus d'évaluation environnementale et à des mécanismes similaires, dans le cadre de discussions ouvertes et anticipatrices. Mais jusqu'ici, la plupart de ces critères axés sur la durabilité n'ont fait que répondre à des exigences particulières de cas et de juridictions. Bien que beaucoup aient souligné la nécessité d'accorder un traitement uniforme à la durabilité dans les évaluations environnementales, on commence à peine à se poser la question sur la meilleure façon de la traiter.

Par contraste, la détermination de l'importance a été de longue date prise en compte dans la théorie et la pratique d'évaluation environnementale. Bien que de nombreuses autorités y aient porté quelque attention durant de nombreuses années, les discussions et les expériences n'ont pas, en général, donné lieu à des applications axées sur la durabilité. Habituellement, les évaluations environnementales n'ont pris en considération l'importance des projets et leurs incidences que sur la base très étroite de l'évitement ou de l'atténuation des effets biophysiques inacceptables. Par conséquent, les discussions pertinentes n'ont porté que sur la façon de déterminer quelles incidences prédites spécifiques étaient réellement importantes et quelles mesures d'atténuation étaient suffisantes pour réduire les effets en deçà des seuils d'importance. Les leçons tirées de telles applications sont utiles. Toutefois, lorsque l'évaluation environnementale a porté sur la contribution positive à la durabilité, il en va autrement pour les questions liées à l'importance.

Bien que la signification et les conséquences de la « durabilité » aient été interprétées de diverses façons, on s'accorde généralement sur des composantes de base qui ont d'importantes incidences sur la conception et la pratique de l'évaluation environnementale. Par exemple, les considérations relatives à la durabilité englobent clairement les questions d'ordre socio-économique et biophysique, mais en ne s'attachant principalement qu'aux interrelations d'interdépendance entre ces deux domaines. Cela signifie que les effets humains et écologiques doivent être analysés et pris en compte comme faisant partie d'un grand système complexe. De plus, l'adoption de mesures contribuant à la durabilité en tant qu'objectif et test clés de l'évaluation environnementale implique clairement que l'atténuation des effets négatifs n'est

106-00915/

pas suffisante. Les exigences de l'évaluation doivent faciliter l'adoption de mesures positives – soit dans le sens d'une plus grande durabilité communautaire et écologique, et d'un futur plus viable, plaisant et sûr.

Les processus d'évaluation environnementale – au plan stratégique et au niveau du projet, ainsi que de divers types d'exercices de planification des secteurs publics et privés et de régimes d'évaluation environnementale imposés par la loi et dûment spécifiés – sont parmi les domaines les plus prometteurs en ce qui a trait à l'application de critères axés sur la durabilité. Ils sont, en effet, tournés vers l'avenir, intégrateurs, souvent flexibles et généralement destinés à forcer la prise en compte de questions qui seraient autrement négligées. Toutefois, peu de processus d'évaluation environnementale sont aujourd'hui suffisamment bien conçus pour tenir compte des incidences humaines et écologiques à l'intérieur de systèmes complexes. De la même façon, peu d'entre eux soulignent la nécessité de prendre en considération la maximisation des améliorations positives à long terme. L'adoption de critères de décision axés sur la durabilité va de pair, par conséquent, avec la nécessité de repenser de façon plus ou moins approfondie plusieurs aspects de la conception et de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale. Les conséquences de la détermination de l'« importance » font parties de ce vaste contexte.

Pressions pour l'adoption de critères de décision axés sur la durabilité

La prise en compte des incidences de l'adoption de critères de décision axés sur la durabilité et la façon d'y répondre sont aujourd'hui impératives au Canada et à l'étranger. Il y a plusieurs raisons pour cela.

Pour le gouvernement fédéral, les pressions immédiates viennent des travaux de deux commissions d'examen et d'évaluation environnementale établies récemment en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE). Il s'agit des cas de la mine et de l'usine de Baie Voisey (commission d'examen conjoint) et de l'autoroute de la vallée du ruisseau de Red Hill (commission exclusivement et créée en vertu de la LCÉE), des lignes directrices pour l'énoncé des incidences environnementales, qui obligent les promoteurs à fournir les preuves que leur projet aura des retombées positives en ce qui a trait à la durabilité et au respect du principe de précaution.[1] Les actes des commissions se fient sur les interprétations de la LCÉE susceptibles d'être débattues en droit. Ils sont toutefois conformes à l'objet de la loi (particulièrement en ce qui a trait au paragraphe 4b) de la LCÉE) et à l'évolution générale de la théorie et de la pratique de l'évaluation environnementale qui tend à rendre cette dernière plus exhaustive, plus intégrée et ambitieuse.[2]

---

[1] Voir les sections 3.3 et 3.4 des « Lignes directrices pour l'énoncé des incidences environnementales en vue de l'examen du projet de mine et d'usine de Baie Voisey' » émises par la Commission d'évaluation environnementale du projet d'exploitation minière et d'usine de Baie Voisey du 20 juin 1997, et la section 3.1, ainsi que l'annexe 4, section 1.0 des « Lignes directrices pour l'énoncé des incidences environnementales en vue de l'examen du projet de tronçon d'autoroute nord-sud du ruisseau Red Hill » émises pour la Commission d'examen de ce projet, le 15 octobre 1999.

[2] Voir Robert B. Gibson, "Favouring the Higher Test : contribution to durabilité as the central criterion for reviews and decisions under the *Canadian Environmental Assessment Act*," Journal of Environmental Law and Practice 10 :1 (2000), pages 39-55.

L'insistance de ces commissions sur les essais de durabilité s'inscrit bien dans l'application de critères d'autres organismes d'examen innovateurs[3], et elle est aussi conforme à diverses mesures du gouvernement fédéral visant à réaliser ses engagements envers la durabilité de façon plus efficace, dont voici quelques-unes :

- modification de 1995 à la *Loi sur le vérificateur général*, qui a créé le poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable et imposé aux ministères l'obligation d'élaborer des stratégies de développement durable dans leurs opérations;
- *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des politiques, des plans et des programmes*, qui oblige les ministères à prendre en compte tous les effets environnementaux positifs et négatifs au niveau stratégique (lors de l'élaboration de politiques, de programmes, de plans, etc.) et à lier l'évaluation environnementale, à ce niveau, à la mise en œuvre de leurs stratégies de développement durable;[4]
- efforts de l'Agence canadienne de développement international visant à concevoir des règles d'évaluation appropriées des projets d'aide au développement dans un contexte international, lorsque des organismes d'aide bilatérale et multilatérale font face à des attentes croissantes en ce qui a trait à la prise de décisions à l'égard de projets devant prendre en compte explicitement les contributions à la durabilité;
- mesures prises par plusieurs ministères en vue d'élaborer des processus d'« évaluation de la durabilité » au niveau stratégique de manière à prendre en compte, de façon plus ou moins intégrée, les questions sociales, économiques et écologiques.

De fait, l'adoption de critères de décision axés sur la durabilité aux fins des évaluations environnementales ne se fait qu'au palier fédéral, au Canada, à l'intérieur et à l'extérieur du processus législatif.

De la même façon, et dans quelques cas, des pressions plus fortes pour l'adoption effective de critères de décision axés sur la durabilité s'expriment de façon plus évidente dans les provinces et les territoires. La mesure la plus spécifique et la plus marquante a été, peut-être, la décision récente d'un tribunal concernant l'application *Loi de l'évaluation environnementale* (LÉA) de Colombie-Britannique dans le cas de la réouverture projetée de la mine de Tulsequah, sur la rivière Taku.

La Première nation Tlingit de la rivière Taku arguait que l'évaluation du projet ne portait aucune attention aux effets durables sur les communautés Tlingit. Dans la décision, madame la juge P.A. Kirkpatrick a annulé l'approbation du projet par les ministres du gouvernement provincial en partie à cause de l'absence de respect du premier objet de la *Loi* (paragraphe 2a)), qui est de « promouvoir la durabilité en protégeant l'environnement et en favorisant une économie saine et le bien-être social. » Madame la juge Kirkpatrick ajoutait :

> … il est clair que les motifs des ministres démontrent que l'obligation statutaire de promouvoir la durabilité, un objet de la LÉE, n'a pas été prise en compte dans son ensemble. À cet effet, je conclus que les obligations des ministres en vertu de la loi et du droit commun n'ont pas été respectées.[5]

---

[3] Un exemple de la Commission d'examen fédéral-provincial qui a étudié le moratoire sur l'exploration des hydrocarbures dans le Banc Georges. Voir la *Commission d'examen du projet du Banc Georges* (1999), Rapport de la Commission d'examen du projet du Banc Georges (Ottawa/Halifax : Ressources naturelles Canada et Direction du pétrole du gouvernement de Nouvelle-Écosse, juin 1999), plus particulièrement les pages 51-56.

[4] Canada, Directive du Cabinet de 1999 sur la Politique d'évaluation environnementale, (Ottawa : ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1999).

[5] Taku River Tlingit et al. V Ringstad et al., 2000 BCSC 1001, 28 juin 2000, Motifs de décision, alinéa 135.

Le Bureau de l'évaluation environnementale de Colombie-Britannique mène actuellement une initiative multipartite en vue d'élaborer les critères axés sur la durabilité pour ce cas et peut-être pour d'autres applications. Du fait que la loi de Colombie-Britannique prévoit des évaluations au plan stratégique et au niveau du projet, les domaines d'application possibles couvrent un vaste éventail de domaines.

D'autres juridictions qui prévoient adopter des critères axés sur la durabilité dans un but explicite ou même implicitement imposés par la loi peuvent devoir répondre à de semblables obligations. Le Québec, par exemple, dispose déjà de lignes directrices génériques concises qui imposent la prise en considération des « objectifs du développement durable », des effets positifs et négatifs et des dimensions sociales, écologiques et économiques.[6]

Il est clair que pour plusieurs juridictions canadiennes, l'évaluation minutieuse des conséquences d'un engagement à prendre en compte la durabilité dans les évaluations, eu égard à des questions telles que la détermination de l'importance, est opportune, sinon à envisager.

Rôle du présent rapport

En réponse, le présent rapport marque l'aboutissement d'un effort préliminaire destiné à clarifier les conséquences pratiques de l'adoption du concept de « durabilité » comme critère de décision central de l'évaluation environnementale au Canada, en accordant une attention particulière à la question spécifique de la façon dont la détermination de l'« importance » peut être touchée.

Pour les besoins de ce travail, l'« évaluation environnementale » est définie au sens large pour englober les processus portant sur l'élaboration et l'approbation de politiques, de plans et de programmes (évaluations de niveau stratégique), ainsi que ceux s'appliquant aux projets et aux activités, au niveau du projet. L'un des problèmes qu'a suscité la recherche d'une définition de l'évaluation environnementale dans ce vaste contexte a été de déterminer l'« importance » des projets, des options, des préoccupations, des incertitudes et des incidences. Cela a été dû en partie au fait que la résolution du problème de la détermination de l'importance implique souvent l'obligation de résoudre aussi les corrélations difficiles entre une compréhension avertie et des choix axés sur des valeurs – choix d'ordres humain, écologique et systémique, tout particulièrement en ce qui touche les effets positifs et pervers – qui constituent les aspects les plus importants et les plus compliqués du travail d'évaluation environnementale. Les conséquences liées au problème de la détermination de l'importance illustrent bien, par conséquent, comment la transition vers l'adoption de critères axés sur la durabilité influera en général sur la pratique de l'évaluation environnementale.

L'hypothèse de travail de base, qui sous-tend cette recherche, est que cette transition revient à un réaménagement fondamental des objets et des priorités. Inévitablement, plusieurs aspects de la conception et de la mise en œuvre des évaluations seront touchés et, à cet égard, les conséquences de la prise en compte de l'importance ne sont qu'une partie du tableau. L'objectif immédiat est alors d'établir les fondements d'un document d'orientation sur la prise en compte de l'importance dans un cadre de travail fonctionnel axé sur la durabilité aux fins de l'évaluation environnementale. Le gros de l'effort initial devra porter sur la façon de construire ce cadre.

---

[6] Le ministère de l'Environnement du Québec a émis des lignes directrices (directives) d'études d'impacts sectoriels génériques pour différents types de projets. Toutes ont une section commune sur le développement durable (sustainable development). Voir l'adresse http ://www.menv.gouv.qc.ca/programmes/eval_env/industr.rtf

L'équipe de recherche pour les fins du présent rapport a, par conséquent, commencé par se renseigner sur les fondements à retenir. Elle est remontée aux racines du concept de durabilité et elle en a examiné toute la gamme d'interprétations et d'applications au Canada et à l'étranger afin d'établir quel accord fondamental pouvait exister au sujet des principes, des processus et des méthodologies à appliquer. L'équipe a enquêté sur la façon dont les objectifs concernant la durabilité ont été intégrés dans les processus d'évaluation environnementale de diverses juridictions innovatrices, en cherchant plus particulièrement à déterminer comment l'importance avait été prise en compte. Les résultats de ces travaux sont décrits dans trois documents d'étude de fond distincts :

- Étude de fond n° 1, *Théorie, application et évaluation de la durabilité*, préparée par Graham Whitelaw, Robert Gibson, Selma Hassan, James Tansey, Lorri Krebs et Doris Pokorny
- Étude de fond n° 2, *Le traitement de la durabilité dans l'évaluation environnementale au niveau du projet et processus d'approbation des évaluations environnementales et des programmes de développement de dix juridictions*, préparée par Jenna Watson et Jennifer Agnolin
- Étude de fond n° 3, *L'importance dans l'évaluation environnementale*, préparée par David Lawrence.

Sur la base de ces études de fond et d'autres sources, le présent document de synthèse décrit les principes clés et les règles de procédure que sous-tend l'adoption du concept de durabilité, énonce les principales incidences sur leur application à la conception de l'évaluation environnementale et illustre le tout en accordant une attention particulière à la question de l'importance. Le document de synthèse s'achève sur un examen des principaux problèmes à résoudre et des solutions ou des axes de solution les plus prometteurs possibles dans les cas où ces dernières se révèlent évidentes.

Le présent document n'a pas pour intention de vider la question de façon définitive, ni de tirer un trait sur le cadre général de travail régissant l'application des critères axés sur la durabilité aux évaluations environnementales. Il a été préparé à l'origine pour servir de document de discussion lors d'un atelier réunissant des experts de l'évaluation et de la durabilité environnementales, qui a eu lieu en juin 2001, à l'Université de Colombie-Britannique. Ce document a été substantiellement remanié après l'atelier et des travaux sont en cours de réalisation. Comme on pourra le constater, peu de choses liées à la durabilité sont simples et, peut-être, rien ne paraît définitif.

L'enjeu fondamental

Les critères de décision étant les règles de base du jeu, l'application utile de critères axés sur la durabilité dans les évaluations environnementales devra reposer sur une certaine clarification de ce que sont des critères efficaces et de la façon de les interpréter. Les décisionnaires et les concepteurs de processus ont parfois versé dans l'imprécision de manière à garder une souplesse discrétionnaire et une adaptabilité contextuelle suffisantes, mais il faut admettre que l'ambiguïté constructive peut aussi être utile pour ne pas éloigner de la table de discussions les représentants d'intérêts divergents. Toutefois, l'imprécision peut coûter cher. Alors que les participants aux évaluations environnementales – promoteurs, intervenants, administrateurs et décisionnaires – veulent satisfaire le besoin d'adapter les exigences de l'évaluation aux différents projets, emplacements et attentes, le fait de récrire les règles dans chaque cas spécifique ne peut créer, en bout de ligne, qu'une incertitude intolérable et une discussion indûment limitée.

L'enjeu fondamental est donc de déterminer quelles règles, quels autres critères de décision spécifiques peuvent être identifiés à des fins d'application générique et quels processus génériques peuvent être conçus pour encourager une élaboration raisonnablement efficace, efficiente et équitable de critères détaillés et d'autres mesures décisionnelles dans des cas individuels. Pour les évaluations de la durabilité de nouveaux projets, au niveau du projet ou de la stratégie, il se posera inévitablement les questions fondamentales de savoir quels facteurs devront être pris en considération (p. ex., effets sociaux, économiques et écologiques, conséquences positives et négatives, effets spécifiques et cumulatifs, immédiats ou à long terme, proches ou distants, etc.), comment les facteurs devront être agrégés (de sorte que chaque point soit examiné avec le tout auquel il fait partie), et comment les effets individuels et combinés devront être évalués et comparés dans le but de défendre des affirmations de contribution nette à la durabilité.

La documentation sur la durabilité et les travaux connexes traitent davantage des facteurs axés sur la durabilité à prendre en considération que de la façon d'agréger, d'évaluer et de comparer les résultats. À l'exception de quelques sujets spécifiques, il y a eu très peu de débats minutieux sur les mesures de compensation acceptables et possibles eu égard aux contributions positives dans certains domaines et aux effets négatifs, dans d'autres. Il n'est pas possible de déterminer si cela est sage ou irréaliste ou les deux, mais il n'en reste pas moins, toutefois, qu'il s'agit d'une question qui doit être abordée dans les cas les plus pratiques où pourraient être utilisés des critères axés sur la durabilité dans l'évaluation environnementale. Cette question est donc examinée dans le présent rapport.

Néanmoins, la première étape consistera à examiner la documentation sur la théorie et la pratique sous l'angle de la durabilité et à déterminer les principes généralement acceptés qui pourraient être adoptés pour servir de base à une clarification préalable des incidences de la durabilité sur la prise de décisions en matière d'évaluation environnementale.

Chapitre 2 : Durabilité

Origine

Au cours des dernières quinze années, le concept de «développement durable » ou de « durabilité »[7] a été largement, quoique avec ambiguïté, adopté par diverses juridictions dans le monde. La signification et les conséquences du concept ont fait l'objet de nombreux débats et le comportement réel des organismes qui ont affirmé y accorder beaucoup d'importance a été vivement critiqué. Néanmoins, la grande diversité des formules et des applications théoriques s'est révélée être fondée sur une uniformisation essentielle des concepts et des principes partagés. Les engagements officiels, au début purement théoriques, se sont graduellement retrouvés dans des lois et politiques, au point où nous pouvons et nous devons commencer à préciser plus clairement la signification et les conséquences d'une utilisation pratique du concept.

Le concept de durabilité s'est précisé sous trois aspects : la critique, un ensemble de principes comportant des objectifs positifs et un centre d'intérêt pour l'élaboration de stratégies du changement. Il a gagné en importance dans le monde principalement grâce aux travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), qui a été chargée d'étudier deux problèmes irréductibles apparemment conflictuels. La détérioration environnementale continue de mener, non seulement à une diminution des ressources locales et régionales et à des dommages causés aux fonctions écologiques essentielles, mais aussi à des effets cumulatifs globaux. Parallèlement, l'absence généralisée d'initiatives en matière de développement dans plusieurs régions a entraîné une plus grande indigence et insécurité des personnes, alors que l'écart entre les riches et les pauvres a augmenté. Ces dynamiques, combinées à une augmentation continue de la population, annonçaient un futur particulièrement déplaisant de personnes de plus en plus démunies et sans autre choix que de consommer le restant de leur capital naturel – dans un monde qui, apparemment, ne pouvait pas soutenir tout le monde, même à un niveau de vie européen modéré, dans le contexte des niveaux courants d'efficacité des technologies et de la distribution.

Dans ce contexte, la durabilité vue sous l'angle d'une solution a été nécessairement considérée comme une attaque contre la pensée de la pratique conventionnelles. Les défenseurs de la durabilité reconnaissaient qu'il serait éventuellement suicidaire de permettre la détérioration des systèmes de soutien de la vie écologique, localement et globalement. Ils ont constaté aussi que le développement était nécessaire pour éliminer l'indigence, assurer la sécurité matérielle et offrir aux individus et aux communautés plus de choix et plus de pouvoirs pour exercer un meilleur contrôle des facteurs qui affectent leur vie. Pris ensemble, le développement et la durabilité faisaient appel à des initiatives conçues et poursuivies de manière à protéger les ressources et l'intégrité écologique à long terme, tout en améliorant considérablement le bien-être humain, surtout chez les pauvres.

[7] Aux fins du présent rapport, les deux termes sont synonymes. Ils ont été utilisés différemment et on s'est beaucoup interrogé quant à savoir si les usages ont différé et comment. Le débat n'est toujours pas résolu et on ne s'entend même pas encore pour décider lequel des deux termes est le plus large. L'examen de la documentation et des pratiques décrit dans l'Étude de fond n° 1 couvre à la fois les discussions et les applications sur le « développement durable » et la « durabilité ». Par conséquent, dans le présent rapport, on utilise le terme « durabilité » pour couvrir les deux usages. « Durabilité » est ici préférée uniquement parce que le terme est plus court.

Comment accomplir cet objectif alimente toujours le débat. La Commission Brundtland a souligné l'importance de fournir aux pays les plus pauvres un meilleur accès aux marchés des nations les plus riches sur la base de divers mécanismes susceptibles d'encourager une plus grande efficacité dans l'utilisation des matériaux et de l'énergie, et de fournir quelques mesures de stimulation en vue d'une plus grande équité économique et politique. D'autres ont depuis adopté différentes perspectives et proposé différentes priorités et voies d'action. Un grand nombre de travaux utiles ont été effectués pour mieux comprendre comment fonctionnent les écosystèmes et comment leur intégrité pouvait être maintenue. Des efforts considérables ont été accomplis pour concevoir et appliquer des moyens plus prometteurs capables d'augmenter l'efficacité et l'équité, d'aider les communautés à construire leurs ressources sociales et matérielles afin de se donner des vies durables, de résoudre les problèmes aux conséquences inter-générations, d'identifier des indicateurs appropriés de bien-être humain et écologique pour toutes sortes de communautés et d'écosystèmes et de comprendre, concevoir et adapter les choses pour prendre en compte les incertitudes toujours présentes (voir l'Étude de fond n° 1).

Aujourd'hui, 15 ans après la publication du rapport de la Commission Brundtland, il existe un vaste ensemble de théories et de pratiques dont il est possible de s'inspirer et, bien qu'il soit varié quant à l'importance et à l'approche et parfois contradictoire en ce qui a trait à d'importants aspects, on y relève une cohérence essentielle au sujet de certaines composantes fondamentales.

Piliers

Le gros de la documentation portant sur la durabilité essaie d'établir une compréhension de la durabilité sur un certain nombre de piliers que l'on reconnaît comme étant interreliés et interdépendants, mais qui reflètent des catégories disciplinaires modernes plus ou moins conventionnelles. Certains défendent une version à deux piliers (écologique et socio-économique); d'autres trois (écologique, social et économique) ou cinq (écologique, social, économique, culturel et politique), etc.

La version à deux piliers reflète les préoccupations de la Commission Brundtland en matière d'environnement et de développement. Elle est aussi parfois préférée par les environnementalistes qui tiennent à souligner que les préoccupations écologiques sont au moins aussi importantes que les enjeux humains. La version à trois piliers distingue entre les besoins économiques et sociaux, en partie pour indiquer que les gains matériels ne sont pas des mesures ou des facteurs de préservation suffisants du bien-être humain. De la même façon, l'attention particulière accordée aux composantes culturelles et politiques, plus communes dans les applications de développement international, a pour objet de souligner l'importance de ces facteurs dans l'adoption d'un changement qui pourrait se révéler viable à long terme.

Tout cela ne porte cependant que sur l'importance. Le message clé de la Commission Brundtland et qui découle d'innombrables autres interrogations sérieuses quant aux perspectives d'avenir de la vie humaine sur cette planète, est que les bien-êtres humain et écologique sont de fait interdépendants. Quel que soit le nombre de couches d'artifice que nous pouvons construire, les humains sont ultimement et inévitablement dépendants des conditions atmosphériques favorables à la vie humaine. Et les humains peuvent maintenant jouer un rôle immense dans la manipulation des conditions biosphériques. Par conséquent, il n'existe pas de réelle stratégie visant à préserver et à améliorer l'intégrité des écosystèmes et à relever le bien-être humain.

La description « vert profond » des relations inévitables entre les cultures humaines et la biosphère est représentée par une série de cercles concentriques – dans laquelle le cercle de l'économie se trouve à l'intérieur du cercle social, qui à son tour se trouve à l'intérieur du cercle de l'écologie.

Cela n'est cependant pas le moyen dominant de voir le monde comme une série de cultures que l'économie semble régir. On peut soutenir, cependant, que c'est là un état de choses établi. La conséquence est que tout ce qui se trouve dans les petits cercles perturbe les plus grands et mine aussi ses propres fondements.

Plus conventionnellement, la documentation concernant la durabilité présente des cercles intersectés, dont le nombre reflète le nombre de piliers. Ici aussi, les contributions à la durabilité ne sont évaluées que dans l'aire d'intersection, où seuls les impératifs humains et écologiques coïncident.

Dans ces descriptions, le rôle des piliers ou des cercles est d'identifier les domaines dans lesquels les dommages peuvent être toujours évités et des améliorations toujours apportées. Par conséquent, la version à cinq piliers ou cercles laisse supposer que pour contribuer à des changements nécessaires, tout programme étendu de durabilité doit rechercher des effets positifs sur les conditions écologiques, sociales, économiques, culturelles et politiques. Au minimum, le programme de durabilité doit viser à créer des effets positifs d'ordre général et à long terme. Des effets négatifs persistants dans un domaine signifient que le potentiel de durabilité est compromis.

Cette approche soulève des questions sur ce qui compte en tant qu'avantage dans chaque catégorie. Elle peut aussi élever le doute que nous devons nécessairement toujours nous assurer qu'il n'y ait pas d'effets négatifs quelconques ou que nous sommes souvent capables de prédire des effets, positifs ou négatifs, à un niveau de fiabilité adéquate. Ce sont-là de graves questions qui doivent être examinées plus minutieusement ci-dessous.

Quoi qu'il en soit, le point de vue dominant qui ressort le plus clairement dans la documentation portant sur la durabilité est que ce concept doit être déterminé dans un monde de liens et d'interdépendances. Les menaces aux bien-être humain et écologique sont très étroitement liées de sorte qu'elles se renforcent mutuellement. En conséquence, les mesures correctrices doivent être tout aussi liées pour répondre à des objectifs multiples et trouver des rétroactions positives dans les systèmes complexes.

Bien qu'il n'en découle pas que tous les facteurs doivent être positifs pour tous les projets, la justification des effets négatifs semble difficile. Malheureusement, dans le monde réel, à l'extérieur de la documentation sur la durabilité, il prévaut une opinion commune, profondément enracinée, que le pilier économique et le pilier écologique sont les fondements de domaines contradictoires. En conséquence, l'adoption d'une approche basée sur des piliers en ce qui a trait à la durabilité tente de porter plus d'attention aux objectifs contradictoires qu'aux besoins et aux possibilités d'aménagement positif des intérêts humains et écologiques interreliés.

Nous avons par conséquent choisi ici de proposer une approche légèrement différente – qui évite d'asseoir les critères axés sur la durabilité sur des piliers conventionnels quel qu'en soit le nombre.

Notre proposition, qui ne diffère peut-être que superficiellement de l'approche à piliers, est de commencer, non pas par des catégories qui s'inscrivent dans des domaines généraux et habituels de préoccupation (écologique, social, etc.), mais par la constitution d'une liste de changements clés à apporter dans les arrangements et les activités humaines, si nous devons poursuivre des objectifs de viabilité et de bien-être à long terme.

La liste qui suit est une synthèse des arguments extraits de la documentation sur la durabilité pris dans le sens le plus large. Elle intègre des considérations tirées de la théorie des systèmes écologiques, d'initiatives d'écologisation des entreprises, de planification de la gestion de la croissance, de la défense de la société civile, de l'économie écologique, du développement communautaire et d'une multitude d'autres domaines. La liste n'est donc proposée qu'à titre provisoire. Les sept points qu'on y trouve peuvent être facilement subdivisés ou réorganisés en douze autres points ou plus, mais ils fournissent au moins une indication sur l'approche proposée et les principaux facteurs à examiner.

Pour les besoins de l'élaboration de critères axés sur la durabilité aux fins de l'évaluation environnementale, nous présentons ci-dessous la liste des changements clés sous la forme de principes.

Principes

Intégrité

Établir des relations humaines-écologiques en vue de maintenir l'intégrité des systèmes biophysiques et les fonctions irremplaçables de soutien de la vie dont dépend le bien-être humain.

Le bien-être humain est tributaire de l'intégrité des systèmes biophysiques, à chaque échelle, allant du local au global. Nous dépendons des fonctions de soutien de la vie clés de ces systèmes ainsi que des ressources et des conditions que ces systèmes maintiennent. Nous sommes aussi des participants actifs au sein des systèmes biophysiques mondiaux.

Le concept d'intégrité des systèmes biophysiques reconnaît que les conditions et les relations en jeu à chaque échelle, entre les échelles et parmi elles, sont extrêmement complexes et dynamiques. À cause de cette complexité, nous ne pouvons pas espérer comprendre entièrement comment ces systèmes fonctionnent et réagissent aux interventions humaines de divers types. Parce qu'ils sont dynamiques, nous ne pouvons pas non plus espérer garder les conditions et les relations courantes dans un état statique. Mais nous pouvons au moins essayer de maintenir leur intégrité dynamique – c'est-à-dire leur capacité de réagir au stress et de s'ajuster ou de se réorganiser de manière à retenir les fonctions clés de soutien de la vie. Nous pouvons, par exemple, travailler à la préservation de la biodiversité comme faisant partie des ressources nécessaires des systèmes pour que ces derniers s'ajustent et se réorganisent eux -mêmes.

Cela ne consiste pas seulement à prendre en compte l'intégrité des écosystèmes dans la prise de décisions humaine. Les activités humaines sont des composantes majeures de la plupart des systèmes globaux. Depuis l'utilisation du feu par les aborigènes pour influencer le changement écosystémique, nos actions ont été des facteurs importants dans la nature. Aujourd'hui, nos influences intentionnelles et involontaires agressent et altèrent les systèmes biophysiques et dégradent ou diminuent les ressources cruciales aux échelles mondiale, régionale et locale.[8] De plus, on note une augmentation de certaines des sources humaines les plus graves de menace à l'intégrité des systèmes global et local.

[8] Les changements d'ordre humain apportés à la chimie atmosphérique globale et l'agression des systèmes climatiques qui en découle sont peut être les enjeux à grande échelle les mieux reconnus en ce qui concerne l'intégrité du système. Mais la détérioration du sol, la désertification, la diminution des approvisionnements en eau souterraine et la surexploitation de ressources critiques potentiellement renouvelables telles que les pêches sauvages ont aussi un effet cumulatif sur une échelle mondiale.

Les niveaux de consommation d'énergie et de matériaux, la production de déchets, dont les gaz à effets de serre, la croissance de la population et les demandes subséquentes de suffisance et de luxe matériels sont en croissance et devraient continuer à croître longtemps encore, même dans les scénarios les plus optimistes de redressement environnemental responsable.

Ces phénomènes sont enracinés dans les systèmes sociaux humains aux aspects politiques, culturels et économiques qui sont aussi complexes, dynamique et interreliés que ceux des systèmes écologiques. Il semble normal de considérer l'intégrité des systèmes sociaux humains – c'est-à-dire leur capacité de réagir au stress et de s'ajuster ou de se réorganiser de manière à retenir les fonctions clés de soutien de la vie. De plus, parce que les systèmes humains et biophysiques sont aujourd'hui interreliés de façon complexe et dynamique, ils constituent de fait un vaste système unique. Par conséquent, l'enjeu que constitue le maintien de l'intégrité systémique s'applique à l'ensemble du système ainsi qu'à ses parties sociales et biophysiques.

Il en ressort que la situation n'est pas bien décrite par les diagrammes des sphères écologiques et humaines, qui s'intersectent partiellement. Les sphères sont en réalité totalement imbriquées. Il en découle que le maintien des fonctions clés de soutien de la vie doit viser à maintenir à la fois l'intégrité des systèmes biophysiques et celle des systèmes humains et de leurs relations avec le monde biophysique plus vaste.

La situation actuelle n'est pas entièrement sombre. Ce ne sont pas toutes les activités humaines qui amoindrissent l'intégrité et la viabilité potentielle à long terme de l'ensemble. Ce ne sont pas toutes les ressources qui sont surexploitées et ce ne sont peut-être pas tous les systèmes qui sont soumis à des agressions qui menacent leur intégrité.[9] Des ouvertures à des fins de substitution et de restauration permettront d'étendre certaines pratiques courantes (bien qu'on s'interroge beaucoup sur le type de substitution qui pourrait être raisonnablement adopté et viable au plan systémique et que le débat fait rage quant à la pertinence potentielle des restaurations). Il pourrait aussi se présenter des possibilités positives (ainsi que des menaces supplémentaires) que nous n'avons pas encore envisagées.

Dans l'ensemble, les indicateurs principaux laissent supposer que nous sommes rendus au point de rupture, que nous devons travailler à notre préservation et que, par prudence, il nous faut accorder de l'importance au maintien de l'intégrité des systèmes biophysiques et des écosystèmes. Les règles ici ne sont pas bien comprises. Notre connaissance des systèmes biophysiques et de nos influences sur ces derniers sont beaucoup plus petites que ce que nous devons savoir aux fins de prédiction, d'intervention et de manipulation avec confiance. Toutefois, une partie de la réponse nécessaire devra porter sur la diminution des impacts négatifs spécifiques et la résolution des problèmes individuels de plus grande portée (p. ex., le déversement de toxines persistantes, l'exploitation minière des eaux souterraines et la surpêche destructive des stocks de poissons sauvages). Toutefois, comme l'ont démontré les recherches sur le changement climatique, le problème essentiel est l'interrelation complexe d'une multitude d'activités humaines non écosensibles.

Dans les circonstances actuelles, le principe d'intégrité va au-delà de la simple réduction de l'agression humaine des systèmes écologiques, bien que cela soit important. Le maintien de l'intégrité de ces systèmes et des fonctions de soutien de la vie connexes doit être accompagné d'un examen des incidences systémiques complexes de nos propres activités. Nous devons

[9] On peut affirmer que tous les écosystèmes de la planète sont maintenant agressés à un degré plus ou moins grand par le changement climatique global et la diminution de la couche d'ozone.

atténuer les menaces indirectes et généralisées, directes et spécifiques à l'intégrité des systèmes et la viabilité des fonctions de soutien de la vie. Pour cela, nous devons rajuster et reconstruire nos propres systèmes humains pour établir des relations plus modestes, sensibles et souples avec les systèmes biophysiques dont nous dépendons. La clé dans tout cela est d'accepter que le maintien des fonctions de soutien de la vie de la planète s'étend aussi à l'intégrité de l'ensemble humain-écologique.[10]

Suffisance et opportunité

Faire en sorte que chacun dispose d'un minimum pour mener une vie décente et ait la possibilité d'apporter des améliorations sans compromettre les possibilités des futures générations en matière de suffisance et d'opportunité.

Depuis la Commission Brundtland, au moins, le débat concernant la durabilité a porté sur la fusion de deux ensembles d'objectifs. Le premier comprend la réduction et le renversement de la détérioration écologique, plus particulièrement dans les cas où elle constitue une menace immédiate ou à long terme au bien-être humain. Le second porte sur l'amélioration du développement humain, surtout en ce qui concerne les personnes qui manquent des éléments de base clés pour avoir une vie décente (typiquement ceux qui ont très peu ou pas accès à des ressources de base et aux services essentiels, qui n'ont que très peu ou pas de possibilités d'emploi satisfaisantes, qui sont particulièrement vulnérables aux maladies ou qui sont confrontés à une insécurité physique ou économique). La Commission reconnaît que les deux ensembles d'objectifs sont souvent liés et que la détérioration écologique et les problèmes à examiner dans le cadre du développement humain sont souvent interreliés et que les solutions nécessaires sont interdépendantes.

Cette position est conforme aux principes d'intégrité générale décrits ci-dessus. Ce principe en soi, cependant, ne fournit pas beaucoup d'éclaircissement sur les qualités et les fonctions clés à rechercher ou à maintenir. Une première étape de la spécification ici nécessaire est donc de jeter un jour nouveau sur le « développement durable ».

La Commission a défini le développement « durable » comme le « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. »[11] Cette définition ouverte a donné lieu à de nombreuses interprétations, mais elle fait un lien entre les bien-être écologiques et humains. Plusieurs juridictions l'ont introduite, plus ou moins intégralement, dans des lois et des politiques, ainsi que dans des processus d'évaluation environnementale de projets de « développement ».[12]

---

[10] Plusieurs environnementalistes sont enclins à aller au-delà des impératifs enracinés dans les intérêts humains. Ils promeuvent une éthique centrée sur l'écologie, en vertu de laquelle la préservation de la diversité et de l'intégrité écologiques doit être menée pour son maintien ou non pas seulement à des fins humaines immédiates ou à long terme. Il n'est toutefois pas clair dans quels cas et dans quelles mesures les conséquences du maintien de renforcement de l'intégrité écologique pourraient différer de celles de l'amélioration des intérêts individuels humains dans la situation courante. On peut toutefois présumer que cela influencera les discussions sur les questions touchant la compensation entre les objectifs écologiques et les objectifs plus liés à l'activité humaine.

[11] La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), Notre avenir à tous (Oxford/New York : Presse de l'Université d'Oxford, 1987), page 8.

[12] Par exemple, l'un des objets énumérés de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (paragraphe 4b)) est « d'inciter les responsables à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie. » La Loi définit le « développement durable » en utilisant la formule de la Commission Brundtland.

Pour les fins de l'évaluation, les deux éléments clés du concept et de la définition de la Commission Brundtland sont les « besoins » et les « futures générations. » Tous deux soulèvent des difficultés.

Les projets qui sont correctement subordonnés à l'évaluation au niveau de la stratégie ou du projet ont typiquement pour objet de satisfaire des types de besoins (ou au moins une demande effective). La légitimité et l'importance de ces besoins sont au cœur du problème et leur détermination n'est pas facile.

Il existe une très longue histoire de recherche formelle sur les « besoins » humains et les désirs, les aspirations, les confusions et les pathologies qui s'y rattachent ou qui se recoupent. Il s'agit d'un sujet bien établi, mais à la fois fascinant et difficile à cerner. Les besoins varient, évidemment. Ils dépendent du contexte culturel et écologique. Bien que les personnes peuvent se faire une idée confuse de leurs propres besoins, il n'existe pas de distinction facile qui puisse être faite entre les besoins réels et les faux besoins. Il n'y a pas non plus de ligne de séparation claire entre les besoins essentiels et les besoins supplémentaires. L'imposition, d'un point de vue culturel, d'un besoin essentiel supérieur aux personnes d'une autre culture est au mieux, très risqué. Mais ignorer l'indigence et l'oppression est inacceptable.

Les besoins doivent par conséquent être pris en compte, en partie parce qu'il s'agit d'affirmations contentieuses à évaluer, et en partie parce que l'indigence et l'oppression doivent être confrontées. Cela doit être fait dans le sens d'une analyse efficace de la diversité et de la participation de ceux dont les besoins sont pris en compte. Le mieux qui puisse être fait, peut-être, est de reconnaître que dans chaque contexte différent, les personnes ont inévitablement besoin ce que l'on peut qualifier d'un minimum pour avoir une vie décente dans le contexte en question. Et au-delà de ce minimum, ils ont besoin de ce que l'on pourrait appeler au sens très large une possibilité d'amélioration, tout en reconnaissant que ce qui constitue une amélioration peut varier et être une question de choix.

Le qualificateur pour ce qui est de la durabilité est que l'atteinte de la suffisance et de l'opportunité est à la fois un objectif à long terme et un impératif immédiat. Les générations futures auront aussi besoin de suffisance et d'opportunité et cela limite ce qui peut être accepté comme moyen de satisfaire ces besoins immédiats et influe aussi sur la nature de la prise de décisions appropriées. Comme la liberté de choix est cruciale, la participation de ceux dont les besoins sont apparemment pris en compte ou potentiellement affectés l'est tout autant. Les intérêts de ceux qui ne sont pas encore nés sont aussi pertinents.

Les besoins futurs et leurs incidences sont clairement beaucoup plus difficiles à définir et à représenter. Par exemple, les incertitudes entourant la nature possible des développements technologiques à venir et leurs effets négatifs ou bénéfiques font qu'il est difficile de savoir quelles ressources courantes consomptibles seront importantes dans le futur. Nous pouvons, cependant, supposer avec confiance que le maintien des systèmes biophysiques et des fonctions écologiques clés sera critique, qu'il y aura des innovations technologiques qui permettront de trouver des substituts aux ressources courantes et que d'autres permettront de développer de nouvelles utilisations clés de ces ressources.

L'application du principe de suffisance et d'opportunité aux générations futures et présentes suscite une tension clé. Il permet de reconnaître le besoin de fournir des biens économiques et autres plus nombreux à de nombreuses personnes, aujourd'hui, mais sans fournir de justification certaine de la détérioration des stocks de ressources et des systèmes biophysiques. Le principe limite et guide ce qui est acceptable.

Équité

S'assurer que les objectifs de suffisance et de choix effectifs pour tous soient poursuivis de manière à réduire les écarts dangereux en matière de suffisance et d'opportunité (dans des domaines tels que la santé, la sécurité, la reconnaissance sociale, l'influence politique, etc.) entre les riches et les pauvres.

La capacité technique et matérielle globale totale permettant de fournir suffisamment de matériaux pour tous n'est pas utilisée. De nombreuses personnes vivent aujourd'hui dans des conditions de privation matérielle grave, d'insécurité économique et de possibilité extrêmement limitée en raison du besoin matériel typiquement exacerbé par une influence restreinte de la prise de décisions collective à tous les niveaux allant de la famille à plus haut. Dans l'intervalle, l'écart entre les riches et les pauvres s'agrandit. Selon le Programme de développement des Nations Unies (PDNU), le cinquième des personnes les plus riches dans le monde consomme 86 p. 100 de tous les biens et services, alors que le cinquième le plus pauvre n'en consomme que 1,3 p. 100.[13] Mis à part le caractère répugnant au plan moral de cette situation, le principe met en lumière les abus environnementaux et alimente des tensions qui, tôt ou tard, seront aussi destructrices pour les riches que pour les pauvres

Une partie de la réponse peut se trouver dans une redistribution même modeste de la richesse. Le PDNU mentionne, par exemple, que la dépense américaine annuelle en cosmétiques est de 8 milliards de dollars et que le total annuel estimé nécessaire pour fournir une éducation de base à chacun dans le monde ne coûterait que 6 milliards de dollars. Le total annuel nécessaire pour fournir de l'eau potable et des égouts sûrs à la population mondiale coûterait 9 milliards de dollars, alors que la dépense européenne annuelle en crème glacée est de 11 milliards de dollars.[14] Une simple redistribution est rarement efficace en soi et elle n'est que très rarement réalisée ou maintenue sans l'accompagner d'efforts destinés à créer des moyens d'existence durables qui comprennent des choix pratiques et disponibles quant à la façon de gagner sa vie et à la faculté de pouvoir choisir.

Une redistribution volontaire importante des riches et habituellement puissants aux plus démunis est peu commune d'un point devue historique, sauf sans les cas où l'alternative reconnue (p. ex. la menace d'une révolution) s'est révélée plus grave. Le débat reste ouvert quant à savoir si les menaces écologiques et sociales découlant des inégalités insoutenables peuvent être considérées comme une option plus mauvaise. Il est aussi possible de soutenir que l'aspect consomptible des dépenses des bien nantis ne contribue pas souvent au bien-être réel et que l'adoption d'une approche moins axée sur la consommation matérielle et énergétique, même s'il s'agit de satisfactions personnelles, permettrait une distribution plus équitable et plus grande du bien être général pour tous. La possibilité d'un changement important dans ce sens n'est pas bienétablie. Néanmoins, il semble évident qu'une équité matérielle plus grande est nécessaire au moins pour éliminer la privation et l'insécurité matérielles et, probablement, pour calmer aussi les envies et faire une meilleure utilisation des ressources et des capacités écologiques.

Pour les raisons susmentionnées et examinées plus loin, il semble également évident qu'une équité matérielle plus grande doit s'accompagner d'une équité politique tout aussi grande, au sens large du pouvoir de participer efficacement à la prise de décisions dans un contexte de

---

[13] PDNU, *Rapport de développement annuel 1998* [www.undp.org/hdro]

[14] Ibid.

choix réels. En retour, les équités politique et matérielle sont au mieux considérées comme des parties d'un ensemble plus vaste d'égalités de moyens d'existence, ce qui englobe les questions de santé, d'emplois de valeur, de connaissances respectées et de sécurité communautaire.

Pour conclure, l'équité dans les discussions sur la durabilité est une question qui se projette dans le futur. Comme nous insistons sur des gains à long terme aussi bien qu'à court terme dans tous les domaines, il est probable qu'il en résultera une équité inter-générations. Les compromis et les mesures de compensation (c.-à-d. le sacrifice d'un ou plus des aspects constitutifs du progrès vers une plus grande durabilité dans le but d'obtenir des gains supérieurs dans d'autres domaines) ne sont acceptables que s'il existe une bonne raison de prévoir avec confiance que le contraire sera temporaire et qu'il n'aura pas d'effets à long terme qui mineront les possibilités des futures générations.

Efficacité

Réduire les demandes globales de matériaux et d'énergie et d'autres pressions sur les systèmes socio-écologiques.

La Commission Brundtland a souligné vigoureusement les changements technologiques et économiques qui permettraient d'obtenir des améliorations majeures en ce qui a trait aux économies de matériaux et d'énergie. Ce chemin vers la durabilité a été prôné par l'industrie. La documentation et les initiatives portant sur les responsabilités du secteur privé insistent beaucoup sur la nécessité de faire plus avec moins, d'optimaliser la production en diminuant la consommation de matériaux et d'énergie et de réduire les déchets au moyen d'une reconception des produits et des processus sur le cycle de vie des produits. De telles améliorations permettraient d'encourager une croissance économique soutenue, de générer de l'emploi et de la richesse, tout en réduisant les pressions sur les stocks de ressources et les écosystèmes.

Bien qu'on s'interroge énormément sur ce qui est nécessaire, qu'il est possible de faire grâce aux technologies courantes et qu'il est plausible de réaliser avec imagination et créativité, les travaux dominants le domaine indiquent que les efficacités matérielles et énergétiques pourraient être augmentées par un facteur de quatre ou même dix, sans pression indue sur les capacités technologiques et administratives existantes. Des changements de politique importants (p. ex., les régimes fiscaux) pourraient être nécessaires pour modifier les structures incitatives et attirer l'attention sur les possibilités de gains en matière d'efficacité. Les défenseurs de cette position soutiennent, néanmoins, qu'aucun changement majeur de la formule capitaliste dominante ne serait nécessaire.

Les critiques ont soulevé deux difficultés principales – que les solutions liées à l'efficacité sont souvent le résultat du retrait de ceux qui refusent de faire face aux inégalités politiques plus difficiles à confronter et que les gains en matière d'efficacité ne sont pas d'une très grande valeur, sans l'apport de changements permettant de garantir que les économies ne mènent pas à une plus grande consommation.[15] Si la réalisation d'économies dans un domaine entraîne une plus grande consommation matérielle ou énergétique dans un autre, il n'y a aucun gain net. En outre, si les économies encouragent une plus grande consommation chez les bien nantis, les perspectives de durabilité sont indubitablement affaiblies.

[15] Voir, par exemple Mary Jane Patterson, « Natural Capitalism », *New Internationalist 329* (novembre 2000), pages 14-15.

Ces critiques ont du mérite. Les gains d'efficacité ne sont pas suffisants en soi. Ils n'entraîneront de réductions nettes de la consommation globale de matériaux et d'énergie que s'ils sont liés à des efforts plus vastes de découplage du bien-être et de la consommation – ce qui revient à démontrer comment l'amélioration du bien-être humain peut être réalisée, tout en réduisant la consommation de matériaux et d'énergie.

Il n'en reste pas moins que les améliorations substantielles en matière d'efficacité sont possibles et nécessaires dans le cadre d'une politique sur la durabilité. Mais les initiatives visant à réduire la consommation de matériaux et d'énergie ne seront profitables que si elles sont conçues et mises en œuvre en fonction d'approches exhaustives visant à obtenir des gains globaux et à prendre en compte la distribution des avantages.

Démocratie et civilité

Construire notre capacité d'appliquer les principes de durabilité dans le cadre d'un ensemble mieux documenté et mieux intégré de pratiques administratives, commerciales, habituelles et de prise de décisions personnelle.

Une meilleure gouvernance est une condition préalable et probablement le résultat de mesures axées sur la durabilité, qui repose sur une compréhension des conditions complexes, interreliées et dynamiques – aux plans social et écologique. Elle exige que nous soyons plus attentifs, ouverts et souples, capables d'examiner nos capacités et nos objectifs d'une manière plus intégrée, avec plus d'humilité, plus de prévoyance et dans le cadre d'un plus grand engagement envers un apprentissage et un ajustement continus.

Cela n'est pas entièrement, ni principalement peut-être, une question de gouvernement ou d'administration comme on la conçoit habituellement. Le principe de durabilité décrit ci-dessus à des incidences sur l'ensemble des relations socio-économiques et écologiques. Un gouvernement autoritaire est l'un des moyens de maintenir et d'ajuster ces relations. Les trois autres moyens principaux sont les mécanismes de marché, les pratiques habituelles et le choix individuel.

Pour chacun de ces moyens, il existe un ensemble de théories et de pratiques plus ou moins exhaustif. Au cours des trois ou quatre dernières décennies, le poids officiel a porté sur la conception et l'exercice requis de l'autorité gouvernementale dans le cadre de lois, de politiques et de programmes allant des accords mondiaux aux limites d'émission spécifiques aux emplacements. Des théories et des initiatives administratives récentes ont aussi mis l'accent sur l'utilisation plus efficace des mécanismes de marché, souligné la nécessité d'adopter des réponses plus complexes aux incitatifs économiques existants (au moyen de systèmes de gestion environnementale et d'autres mesures « volontaires ») et prôné l'adoption d'outils nouveaux ou rajustés (régimes d'échange de points d'émission de carbone, réforme fiscale écologique, etc.) pour rendre le marché plus sensible à son contexte social et écologique.

Certaines des mesures économiques les plus efficaces, toutefois, ont tourné autour de la mobilisation du consommateur (p. ex. contre l'achat de diamants extraits au prix du sang, les aliments génétiquement modifiés, l'exploitation des bois durs tropicaux et le bois-d'œuvre tiré des vieux peuplements) fondée sur des choix documentés, personnels et moraux. Les travaux concernant le choix moral personnel (éthique, éducation, spiritualité, etc.) constituent un autre champ vaste

de discussion et d'application qui, en fait, se rattache à la gouvernance. Pour conclure, il faut tenir compte de l'ensemble des enjeux clés, spécialement dans la planification urbaine et rurale et dans la documentation et la pratique portant sur le développement international qui touche la communauté, la culture locale, les systèmes de connaissance traditionnels, la civilité coutumière et l'engagement social et écologique informé à l'égard des foyers.

On peut soutenir que ces derniers sont les plus négligés mais aussi les moyens de gouvernance les plus cruciaux en ce qui a trait à la réalisation et à la préservation des gains en matière de durabilité. L'éducation et la responsabilisation équitable au niveau de la communauté de façon à prendre en compte la connaissance locale et d'autres actifs ont été reconnus comme des moyens efficaces de renforcement du bien-être individuel et collectif. Cela laisse supposer l'existence d'un besoin subséquent de renforcer la compréhension individuelle et collective de l'écologie et de la communauté, de favoriser la civilité coutumière et la responsabilité écologique et d'établir une capacité civile de participation effective à la prise de décisions collective.

Il n'est cependant pas facile d'établir un ensemble cohérent de principes de durabilité à partir de ces considérations. Tous les quatre aspects de la gouvernance seront importants et interreliés. Toutefois, les objectifs de durabilité ne sont pas automatiquement bien appuyés par aucun d'eux. Les nombreux échecs des décisions administratives conventionnelles et commerciales sont bien documentés. Les choix moraux individuels et les pratiques habituelles peuvent être socialement et écologiquement destructrices. De plus, les interrelations peuvent susciter des conflits (p. ex., lorsque les prix du marché ignorent les dommages sociaux et écologiques et confondent le choix personnel informé) ou se renforcer mutuellement (p. ex. lorsque les autorités exigent que l'on tienne compte de la connaissance traditionnelle).

Une meilleure gouvernance axée sur la durabilité et les capacités sous-jacentes d'une telle gouvernance doivent être minutieusement et graduellement reconstruites, tout en reconnaissant que les complexités ne sont pas uniquement des questions d'administration, de marché, de tradition et de choix mais aussi d'interrelations. En outre, ce qui est le plus nécessaire, approprié et praticable dépend toujours beaucoup du contexte. Certains avancent que ce qui est vrai et désirable est uniquement une question de contexte spécifique. Bien que cette position soit discutable, elle rappelle utilement la longue et embarrassante histoire faite d'impositions qui jouent en arrière-plan de ce qui est aujourd'hui insoutenable. La reconnaissance de l'importance du contexte est aussi conforme aux principes d'intégrité et d'équité écologiques. En tout état de cause, il existe de nombreux moyens de concevoir et de renforcer les divers fondements et pratiques de gouvernance pour respecter les principes de durabilité et la prise en compte du contexte est une base raisonnable sur laquelle repose le choix parmi les options qui s'offrent.

Accepter l'importance du contexte rend difficile l'identification des règles générales d'application du principe de gouvernance, de civilité et d'engagement. Mais cela est au moins utile pour reconnaître l'importance de plusieurs moyens de gouvernance et de leurs interrelations de manière à porter une attention explicite à la recherche des moyens les plus cruciaux et prometteurs de construire une capacité qui soit sensible aux objectifs en matière d'écologie, d'efficacité et d'équité et à l'importance du contexte spécifique.

Précaution

Tenir compte de l'incertitude, éviter même les risques les plus mal compris de dommages graves ou irréversibles aux fondements de la durabilité, concevoir en prévision de l'inattendu et gérer l'adaptation.

Les principes ci-dessus sont génériques et destinés à une application universelle, par exemple, dans les évaluations environnementales de plusieurs types de projets qui ont des incidences sur différentes communautés et écosystèmes. Ils sont tirés d'une grande base de documents et de quelques pratiques et font l'objet d'un accord généralisé. Ils sont aussi imprécis et proposés à titre provisoire. Cela est en partie dû à l'existence de plusieurs moyens d'intégration et de catégorisation des considérations sous-jacentes et des points d'accord. Toutefois l'imprécision et l'hésitation reflètent aussi la faiblesse continue de notre compréhension de la façon dont tout cela fonctionne.

L'expérience de l'évaluation environnementale et dans tous les autres domaines confirme de façon régulière que le monde biophysique et socio-économique est extrêmement complexe. La compréhension assurée et une prédiction fiable ne sont possibles que dans certains domaines et circonstances très étroitement définies, qui peuvent souvent être importants, mais qui n'en disent pas suffisamment sur ce que nous devons savoir pour planifier et prendre des décisions à l'égard de plusieurs projets.

Une conséquence clé est alors de favoriser des approches de précaution. La Déclaration de Rio de 1992, dont le Canada est signataire, stipule que l'approche de précaution « dans le cas où il existe des menaces de dommages graves ou irréversibles, un manque de certitude scientifique totale ne doit pas être utilisé comme une raison suffisante pour remettre des mesures d'économie afin d'éviter la détérioration environnementale. » Plus largement, la précaution repose sur la volonté d'agir sur la base d'une information incomplète mais suggestive lorsque les systèmes social et écologique, qui sont cruciaux pour la durabilité, sont en mis en danger.

Il ne s'agit là que d'une partie du problème parce qu'il existe aussi des effets imprévus qui pourraient nous surprendre. En raison des complexités et des incertitudes qui sous-tendent l'approche de précaution, il est peu probable que nous ayons même la plus petite preuve suggestive concernant de nombreux problèmes émergents, et encore moins en ce qui touche les effets résultants qui se répercutent de façon imprévisible sur les systèmes socio-écologiques. De plus, nous serons confrontés à de graves problèmes que nous n'aurons pas anticipés et que nous ne pourrons pas prévenir. Le changement climatique global, qui en est un exemple, n'est probablement pas le seul domaine dans cette catégorie. L'approche de précaution, par conséquent, englobe aussi la sélection, la conception et la gestion à des fins d'adaptation, en plus de l'adoption de mesures favorisant la diversité, la souplesse et la réversibilité, du choix de technologies à sécurité intégrée plutôt qu'à échec intégré, de la recherche exhaustive d'options de plus grande portée au lieu de celles dépendant d'une expertise spécialisée, de la détermination des solutions de rechange qui s'offrent et de leur faisabilité, et de l'établissement de mécanismes de contrôle et d'intervention efficaces.

Intégration immédiate et à long terme

Appliquer en une seule fois les principes de la durabilité, en cherchant à obtenir des avantages qui s'épaulent mutuellement.

Comme il a été discuté, le point de vue dominant dans la documentation sur la durabilité en ce qui a trait à l'approche à piliers est que ce qui se produit dans un domaine est étroitement relié à ce que se fait dans un autre. Cela n'en est pas moins vrai pour la liste quelque peu différente des exigences plus haut mentionnée. En raison de ces liens et de ces interdépendances, des mesures positives dans tous les domaines sont nécessaires, au moins au plan général et à long terme. Comme le long terme ne peut pas être atteint sans passer par le court terme, il existe une bonne raison de résister à des compromis commodes et immédiats, à moins qu'ils ne comportent une promesse de gain éventuel réel. À cause de ces liens interdépendants, il est raisonnable de s'attendre à ce que des mesures positives adoptées dans différents domaines se renforceront souvent (mais pas toujours) mutuellement.

Le concept clé est ici l'intégration par opposition à l'équilibre. Des discussions mal menées sur les applications de la durabilité font souvent état de la recherche d'un équilibre entre la conservation et le développement ou entre les impératifs humains et les exigences écologiques. Mais cette recherche suppose des sacrifices, peut-être dans les deux sens, et mène souvent à une plus grande détérioration de l'intégrité de l'écosystème « équilibré » par quelques restrictions en vue d'un gain immédiat. Le résultat est une perte écologique nette. Ce genre de stratégie à long terme n'est pas viable, pas plus que la recherche d'un équilibre n'est acceptable dans le cadre décrit ici. Par exemple, il semble évident qu'il y ait peu de promesse à long terme dans une stratégie d'équilibre qui viserait à accepter un élargissement de l'écart déjà grand entre les riches et les pauvres pour la raison que cette croissance serait adoucie par quelques restrictions imposées à des fins d'équité dans des ententes de libéralisation du commerce et pour atteindre des buts de production de la richesse et d'efficacité. Si l'efficacité et l'équité sont nécessaires à la durabilité, alors des gains positifs dans les deux domaines doivent être réalisés.

De façon générale, si de plus grandes efficacité, équité, intégrité écologique et civilité sont toutes nécessaires à la durabilité, des gains positifs dans tous les domaines doivent donc être obtenus. Non pas parce que chacun de ces domaines est crucial, mais parce qu'ils sont tous interreliés. Ce qui se fait dans un domaine influe sur ce qui se produit dans les autres.

Il n'est pas nécessairement vrai que des mesures positives dans un domaine favoriseront des mesures positives dans les autres. Comme nous avons affaire à des systèmes complexes et dynamiques, il faut s'attendre à des conséquences contre-intuitives et perverses de plus grand ordre, ainsi qu'à des boucles de rétroaction positive et des gains susceptibles de s'épauler mutuellement. Mais de nombreuses preuves témoignent de l'importance des gains qui se renforcent mutuellement et de la possibilité qu'un échec dans un domaine sapera la réussite dans un autre. L'application intégrée des principes de durabilité et le rapprochement simultané des objectifs axés sur la durabilité dans le cadre d'efforts immédiats constituent la clé d'un progrès substantiel et général des contributions à la durabilité à long terme.

Caractéristiques et limites des principes

Comme il a été souligné ci-dessus, ces sept principes servent à exprimer les changements clés nécessaires en général à la réussite des stratégies axées sur la durabilité. Les principes ne sont pas profondément différents de ceux qui ont été présentés dans la description d'approches basées sur des piliers plus conventionnels; ils s'inspirent en substance de points clés à prendre en considération aux plans écologique, social, économique et autres. La catégorisation et le libellé toutefois s'éloignent des approches à piliers pour souligner les interconnections et les inter-dépendances entre ces domaines piliers. De plus, la pensée théorique trouve sa source dans les analyses concernant la durabilité qui ne sont pas toujours présentes dans la documentation et la pratique qui traitent de la durabilité sur la base de piliers. Bien que le résultat puisse ne pas prendre en compte tous les points importants et que la taxonomie est certainement sujette à débat, les principes énoncent les éléments et les interrelations principaux de ce qui est nécessaire.

La liste des principes a quatre limites importantes :

- Les principes ne sont pas généralement formulés. Une élaboration et une spécification de leurs incidences sont nécessaires aux fins d'applications pratiques.
- L'ensemble des principes demande une plus grande complexification que nous ne pouvons normalement démontrer. Bien que nous vivions dans un monde réel de systèmes complexes, nos cerveaux sont petits, notre temps et nos ressources de recherche sont limités et nos capacités institutionnelles restreintes.
- Dans le monde réel, les compromis et les mesures de compensation sont rarement évitables. Le principe d'intégration et le rapprochement simultané peuvent être raisonnables en théorie, mais requérir des résultats positifs dans toutes les catégories semble quelque peu ambitieux quand beaucoup de ce que nous savons aujourd'hui et proposons régulièrement ne satisfait aucun de ces principes.
- Aucune liste de principes ne peut être autre chose qu'une partie de la solution. Si le contexte n'est pas tout, il est toujours crucial. Cela implique que la conception des processus de prise de décisions en vue de prendre en compte les caractéristiques du contexte sera au moins aussi importante que les principes décrivant les exigences générales concernant la durabilité.

Chacun de ces principes devra être examiné dans le cadre d'applications pratiques, ce qui inclut la conception et la mise en œuvre des évaluations environnementales.

Chapitre 3 : Durabilité dans les évaluations environnementales

Évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est un moyen de favoriser une meilleure prise de décisions. Même quand son rôle officiel n'est que consultatif, elle offre le meilleur moyen de comprendre les options et de prendre des décisions. Cela s'est révélé encore plus évident au fur et à mesure que le caractère et la portée du travail d'évaluation et des applications se sont élargis.

Dès le début, les exigences d'évaluation environnementale de diverses formes avaient pour but d'encourager ou de forcer la prise en compte sérieuse de questions environnementales qui auraient été autrement négligées dans le processus de planification et de prise de décisions. Pour presque tous les projets de toutes sortes, publics et privés, le processus de prise de décisions dominant ne tenait compte, typiquement, que des facteurs financiers, techniques et, peut-être, politiques. Pourtant, l'évaluation environnementale, en tant qu'approche préventive contre des projets peu écologiques, était vue comme le moyen d'étendre la liste des points à prendre en considération.

Ces objectifs initiaux n'ont pas beaucoup changé et n'ont jamais été entièrement réalisés. Mais au cours des trois dernières années, l'évaluation environnementale au Canada et ailleurs dans le monde a évolué pour effectuer un meilleur travail. Plus spécifiquement, les processus ont évolué pour :

- débuter plutôt en ce qui a trait à la planification (établissement préalable des buts et des options générales);
- élargir la participation (non seulement des promoteurs, des agents gouvernementaux et des experts techniques, mais aussi des citoyens touchés et concernés, des organismes de citoyens et d'autres partenaires);
- croître en portée (pour englober tous les effets sociaux, économiques, culturels, biophysiques, environnementaux, distants ou locaux, cumulatifs, immédiats, positifs, négatifs et stratégiques, au niveau du projet);
- être plus intégrateurs (prise en compte des effets systémiques plutôt que des impacts individuels uniquement);
- porter une plus grande attention à la précaution (reconnaissance et traitement des incertitudes selon le principe de précaution);
- devenir plus exigeants (recherche des options les plus souhaitables plutôt que projets individuels « acceptables »).

Toutes ces qualités ne s'appliquent pas nécessairement à tous les processus d'évaluation. Certaines juridictions s'en tiennent toujours aux méthodes anciennes et restreintes et d'autres n'ont accepté jusqu'ici que quelques élargissements. Aucune des juridictions que nous avons examinées dispose d'un régime d'évaluation environnementale qui exhibe toutes ces caractéristiques (voir l'Étude de fond n° 2). Mais la tendance est évidente dans l'évolution des pratiques d'évaluation environnementale, ainsi que dans le traitement des questions abordées dans la documentation. Des innovations apportées à des processus semblables sont intervenues simultanément dans un grand nombre de domaines connexes. Certains des efforts les plus ambitieux ont porté sur la planification urbaine et régionale – dans le cadre d'exercices d'élaboration d'un énoncé de

vision multilatérale, de planification fondée sur les écosystèmes, de l'élaboration de stratégies de gestion de la croissance, de la conception et du renouvellement spécifiques aux sites urbains, etc. (voir l'Étude de fond n° 1).

L'adoption de critères de décision axés sur la durabilité dans les évaluations environnementales, qui se produit dans un contexte plus large, influera sur les autres changements et, en retour, elle sera aussi influencée par ces derniers.

Conséquences d'une transition vers l'adoption de critères axés sur la durabilité

Dans la plupart des juridictions, l'effet immédiat essentiel d'une transition vers l'adoption de critères axés sur la durabilité est d'étendre la portée de l'enjeu fondamental, qui est d'éviter les effets nuisibles importants, aux attentes d'une contribution positive à la réalisation des objectifs de durabilité, même s'ils sont vaguement spécifiés.[16] Cela explique pourquoi nous avons prêté tant d'attention à la détermination des grands principes et la raison pour laquelle le manque d'élaboration spécifique de ces principes généraux constitue une grave restriction. Comme nous l'avons mentionné, la spécification générique des grands principes ne peut prendre le pas sur le contexte lorsque celui-ci est critique.

L'incorporation de la durabilité englobe trois rôles nouveaux ou rajustés de l'évaluation environnementale qui devient :

- un mécanisme destiné à forcer la prise en compte des principes de durabilité et un moyen de faire des contributions positives à la poursuite des objectifs de durabilité;
- un processus de spécification de ces principes – et des valeurs connexes, des objectifs et des critères – à la lumière du contexte spécifique, en fonction de choix documentés par les parties pertinentes (partenaires);
- un processus élargi servant à :
  - établir les buts et les options appropriés de projets nouveaux ou en cours;
  - évaluer les objets, les options, les impacts, les mesures d'atténuation, les possibilités d'amélioration, etc.;
  - choisir (ou conseiller les décisionnaires) ce qui doit ou ne doit pas être approuvé et fait et en vertu de quelles conditions;
  - surveiller les résultats et en tirer des leçons.

De toutes ces caractéristiques, la première est la plus facile. Nous avons aujourd'hui suffisamment d'expérience de l'évaluation environnementale conventionnelle en ce qui touche la façon d'élaborer des lois et des processus environnementaux pour forcer la prise en compte efficace de questions qui seraient autrement négligées. Les règles de base pour la conception et l'application de processus efficaces ne sont pas difficiles à déterminer.[17] L'enjeu le plus ardu est de mobiliser la volonté d'appliquer ces règles.

---

[16] Quelques juridictions (p. ex. le Québec) et processus (p. ex. le processus d'évaluation stratégique fédéral canadien) exigent déjà qu'on prenne en compte les effets positifs et les améliorations. Mais, typiquement, les objectifs demeurent fixés sur les effets négatifs et leur atténuation.

[17] Voir par exemple, Barry Sadler, *Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance: Final Report of the International Study of the Effectiveness of Environmental assessment* (Hull, Québec : Agence canadienne d'évaluation environnementale et Association internationale pour l'évaluation des impacts 1996); et Robert B. Gibson. "Environmental assessment design: lessons from the Canadian experience," *The Environmental Professional* 15(1), 1993, pages 12-24.

La spécification et l'application des principes de durabilité en général et dans un contexte précis suscitent davantage de problèmes fondamentaux. Cela est vrai aussi pour l'application de ces principes à la prise de décisions clé concernant les objectifs, les options, l'évaluation des effets et les approbations.

Spécification des principes à des fins d'évaluations environnementales

Les évaluations environnementales ne sont pas les seuls moyens qui permettent de déterminer les principes, les objectifs et les critères de durabilité, même dans des contextes spécifiques de projets subordonnés à des exigences d'évaluation. D'autres processus existent ou peuvent être conçus pour établir des objectifs et des indicateurs de processus connexes. De fait, un grand nombre d'excellents travaux réalisés dans le domaine – notamment en ce qui a trait à la planification de la gestion régionale et des ressources; à l'élaboration d'indicateurs de durabilité aux niveaux international, national, provincial/territorial, régional et local; à des exercices d'agences gouvernementales; à la planification et à l'élaboration de politiques destinés à des régions protégées de divers types et à l'établissement de principes de durabilité pour l'entreprise (voir l'Étude de fond n° 1). Des efforts importants ont aussi été accomplis pour consolider ces travaux ou tout au moins les réunir sous des formes accessibles.[18]

Les travaux jusqu'ici ont été freinés par les limites majeures suivantes :

- Seuls quelques régions, secteurs ou domaines ont été examinés.
- Plusieurs approches ont été utilisées, dont certaines étaient loin de prendre en compte de façon exhaustive des facteurs de durabilité clés.
- La consolidation des travaux disponibles n'a été faite que dans quelques cas.
- Bien que des experts très respectés aient été mobilisés, il demeure que ce ne sont pas toutes les initiatives concernant l'établissement d'objectifs et d'indicateurs de durabilité qui ont été prises avec une ouverture et une participation suffisantes pour être crédibles et potentiellement acceptables aux partenaires dans des cas litigieux.
- Plusieurs exercices ont été restreints par les préférences et les aspects pratiques des méthodologies fragmentées qui ont porté sur des problèmes et des relations particuliers dans chaque domaine pilier de la durabilité. Ces exercices n'étaient donc pas conçus pour tenir compte des influences entre piliers, des effets de systèmes complexes et des réussites ou des échecs enregistrés à la poursuite des objectifs liés aux principes décrits ici.
- Les approches basées sur les indicateurs destinés à définir et à mesurer le changement par rapport aux objectifs de durabilité tendent à souffrir de l'insuffisance ou de l'absence de données de base inadéquates, ainsi que de la linéarité et de l'exposition aux contraintes prédictives.
- L'agrégation des conclusions demeure un défi considérable.
- Les liens formels entre l'évaluation environnementale et les objectifs établis liés à la durabilité, même ceux officiellement adoptés par la juridiction pertinente, sont très rares.

Aux fins pratiques de l'évaluation environnementale, spécialement au niveau du projet, il est habituellement souhaitable et souvent crucial de spécifier les principes, les objectifs et les critères pertinents (c.-à-d. sensibles au contexte) axés sur la durabilité aussi intégralement et

[18] Cela est particulièrement mis en valeur dans les travaux de l'Institut international du développement durable. Voir http ://iisd1.iisd.ca/measure/compindex.asp.

de façon aussi crédible que possible, avant que les promoteurs ne commencent à penser à leurs buts et à leurs options. Cela souligne le besoin d'effectuer des travaux préliminaires en vue de définir les critères axés sur la durabilité à utiliser dans l'évaluation environnementale. Il en découle ici que les efforts axés sur la durabilité doivent être accompagnés d'études dédiées et reliées à ces efforts pour :

- encourager la spécification cohérente et crédible des principes et des critères axés sur la durabilité à tous les niveaux allant du global au local;
- élaborer des indicateurs de durabilité mieux intégrés et sensibles aux systèmes;
- faire une utilisation plus grande et améliorée de la visualisation multilatérale de l'avenir et des processus d'élaboration de scénarios pour établir des objectifs liés à la durabilité et spécifiques au contexte, décrire les systèmes pertinents et rattacher les plans initiaux de progression aux futurs choisis;
- appliquer plus largement les principes axés sur la durabilité au sein des gouvernements et d'autres organismes de régie;
- relier les processus d'évaluation environnementale à des processus similaires ouverts et rigoureux d'élaboration d'objectifs, de spécification de critères, de planification, de régulation, de surveillance, d'adaptation et d'établissement de rapports.

La plupart de ces mesures, sinon toutes, sont aussi appropriées dans les régimes d'évaluation environnementale qui utilisent des critères axés sur la durabilité. Des mesures spécifiques pourraient être prises aussi lors de la conception du processus d'évaluation environnementale, de l'élaboration de la documentation et des procédures et de la mise en oeuvre. Plus particulièrement, cela consisterait en ce qui suit :

- s'assurer que les exigences de l'évaluation environnementale et les composantes de processus soient conformes aux exigences essentielles de l'évaluation axée sur la durabilité (et veiller plus particulièrement à ce que les effets sociaux, économiques, culturels, cumulatifs et biophysiques soient pris en compte; que les effets négatifs et positifs soient évalués; que les objectifs et les options soient examinés; que les activités au plan stratégique et au niveau du projet soient incluses; et qu'il existe des dispositions pour relier les évaluations au plan stratégique et au niveau du projet);
- se servir d'évaluations au niveau stratégique pour clarifier les principes, les objectifs et les critères axés sur la durabilité propres au domaine et au secteur et établir les processus appropriés à suivre pour la planification, l'examen et l'approbation des projets et des activités pertinentes;
- élaborer des documents d'orientation génériques et sectoriels sur les méthodologies aux fins des évaluations environnementales de divers types axées sur la durabilité (évaluations au niveau du projet ou de la stratégie, dans des secteurs, des régions, des écosystèmes et des agences particuliers, d'activités produisant des effets cumulatifs ou transfrontières, à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada, etc.) et cibler divers enjeux particuliers (par exemple, adopter des objectifs axés sur la de durabilité d'autres processus, concevoir des exercices d'établissement de scénarios et de description des systèmes, évaluer les effets positifs et améliorer et peser les options de conception adaptative);
- préciser comment les principes, les objectifs et les critères axés sur la durabilité devront être élaborés et appliqués aux sélections génériques (p. ex., les listes d'inclusion et d'exclusion) et au choix de catégorie ou de cas;

- reconcevoir les processus et les procédures pour faire en sorte qu'une orientation spécifique au cas soit préparée et fournie aux promoteurs avant ou au plus tard dès que commencent les délibérations sur leurs objectifs et leurs options;
- adopter des mesures pour assurer la transparence et la participation du public aux étapes cruciales de l'évaluation préliminaire lorsque les objectifs et les critères de durabilité sont établis et que les objets des politiques ou des projets et les options sont choisis;
- clarifier le processus général d'approbation et les règles de décision pour l'application des objectifs et des critères à l'évaluation des effets, des options (alternatives), des mesures d'atténuation et des améliorations proposées;
- élaborer des approches pour surveiller la mise en œuvre des activités approuvées qui prendront en compte les effets imprévus sur la durabilité et pour diriger les efforts de gestion adaptative sur les mesures d'atténuation et les améliorations appropriées;
- clarifier et apporter les changements requis au moyen de modifications aux lois et aux politiques.

Il s'agit là de listes substantielles et plusieurs points qui s'y trouvent occasionnent des tâches ardues. Dans l'ensemble, toutefois, elles ne sont pas très différentes des listes de questions qui confrontent aujourd'hui les défenseurs des évaluations environnementales, les administrateurs et d'autres professionnels. De plus, des progrès utiles dans l'application des critères axés sur la durabilité à l'évaluation environnementale peuvent être réalisés longtemps avant qu'elles soient toutes épuisées.

Toutefois, le problème que posent les compromis et les mesures de compensation doit d'abord être abordé.

Application des principes à la prise de décisions

Nous avons décrit ici sept principes clés axés sur la durabilité. Chacun d'eux est essentiel et doit être appliqué concurremment avec tous les autres, comme le sous-tend le principe d'intégration immédiate et à long terme. Tous les principes axés sur la durabilité doivent être appliqués en même temps en cherchant à obtenir des avantages qui se renforcent mutuellement. En théorie, cela est très raisonnable, même obligatoire, et il est nécessaire de prévoir des améliorations substantielles pour éviter les dangers d'un comportement insoutenable soutenu. Ces améliorations reposent sur l'adoption de mesures interreliées, positives et qui s'épaulent mutuellement sur tous les fronts. Cela est incontournable.

En pratique conventionnelle, toutefois, la prise de décisions porte la plupart du temps sur des compromis et des mesures de compensation. L'évaluation environnementale n'y fait pas exception.

Le problème des compromis et des mesures de compensation

On peut affirmer que l'évaluation environnementale a vu le jour dans le but de favoriser les compromis et les mesures de compensation. À l'instar de plusieurs instruments de politique environnementale, l'évaluation environnementale a généralement été considérée comme le moyen d'ajouter les questions environnementales aux processus de prise de décisions à prédominance financière, technique et politique et d'encourager certains aménagements des objectifs usuels dans le but de ne pas causer de graves dommages à l'environnement. On tenait pour acquis

que les fins environnementales et les motifs économiques étaient contradictoires. La protection de l'environnement coûtait cher et la prise en compte des enjeux environnementaux était vue comme un sacrifice économique.

Un très grand nombre d'ouvrages sur le thème « prévenir la pollution est payant » ont démontré, preuves à l'appui, que cela était souvent faux. En effet, même dans le contexte d'intérêts économiques étroits d'entreprises individuelles, les fins écologiques et les motifs économiques sont plus enclins à coïncider qu'on ne veut le reconnaître. Certains avancent que l'engagement à l'égard de la responsabilité environnementale est un bon indicateur des perspectives économiques de l'entreprise. Mais cela dit, les améliorations sociales et écologiques comportent souvent, au minimum, des coûts immédiats et les avantages peuvent ne se concrétiser qu'à long terme et être distribués longtemps après le départ des premiers investisseurs.[19]

Au niveau de l'entreprise, selon les structures courantes de prix et d'incitation, les compromis et les mesures de compensation semblent inévitables. Cela est aussi vrai pour le secteur industriel. En effet, les entreprises d'un secteur peuvent collectivement reconnaître un intérêt partagé en apportant des améliorations volontaires substantielles à leur performance environnementale. L'initiative intitulée Gestion responsable du secteur chimique en est un bon exemple[20]. Toutefois, un tel comportement est atypique, et peut le demeurer au moins jusqu'à ce que les structures de prix et d'incitation (p. ex., des régimes fiscaux) soient rajustées pour en atténuer l'incompatibilité avec les objectifs axés sur la durabilité.

En ce qui a trait à l'intérêt public, l'utilité du recours inéluctable à des compromis et à des mesures de compensation substantiels n'est pas clairement déterminée.

Dans la pratique de l'évaluation environnementale, un conflit présumé entre des objectifs environnementaux et d'autres objectifs est habituellement pris en compte à l'étape de la conception du processus. En ce qui a trait au processus fédéral canadien, par exemple, des effets environnementaux néfastes et importants peuvent « être justifiés selon les circonstances ». Ces circonstances ne sont pas définies, mais en pratique la circonstance entourant les prévisions de revenus et de retombées sur l'emploi a été utilisée pour justifier l'acceptation d'effets environnementaux nuisibles et significatifs.[21] Des mesures de compensation similaires sont aussi prises en considération au cours de la négociation plus ou moins distincte des ententes sur les répercussions et les avantages qui accompagnent les approbations de nombreux projets évalués ayant des incidences sur les communautés autochtones des territoires. Ces mesures compensatoires se retrouvent aussi dans les provisions pour indemnisation, dans l'acceptation de substitutions, dans le calcul des effets nets et dans une foule d'autres pratiques liées à l'évaluation environnementale, à ses conclusions et à d'autres points à prendre en considération lors de la prise de décisions définitive.

La question de savoir quels compromis et quelles mesures de compensation conventionnels sont réellement inévitables ou autrement acceptables du point de vue de la durabilité?

---

[19] Voir, par exemple, les points de vue divergents dans les articles de Porter et van der Linde, Walley et Whitehead dans R. Welford et R. Starkey, éditeurs, *The Earthscan Reader in Business and the Environment* (Londres : Earthscan, 1996).

[20] Voir John Moffet et François Bregha, « Responsible Care », dans Robert B. Gibson, éditeur, Voluntary Initiatives: The New Politics of Corporate Greening (Peterborough : Broadview, 1999), pages .69-92.

[21] Cela était, par exemple, la situation dans le cas du projet de la mine de charbon de Cheviot, près du parc national de Jasper, en Alberta.

Il semble raisonnable de s'opposer généralement aux mesures de compensation et aux compromis, puisqu'ils semblent contraires au principe d'intégration immédiate et à long terme des mesures positives axées sur la durabilité. Toutefois, il est possible dans certaines circonstances d'avancer un argument axé sur la durabilité en vue de favoriser des mesures de compensation. L'essence d'un tel argument est que les exigences de l'évaluation environnementale ont traditionnellement encouragé les promoteurs à atténuer les effets environnementaux négatifs, mais qu'elles ont rarement incité ces mêmes promoteurs à prévoir des améliorations environnementales. La volonté de permettre certains compromis et mesures de compensation pourrait reposer sur un plus grand désir de renforcer les effets susceptibles d'améliorer la durabilité. Il n'y a pas d'autres moyens d'adopter de tels incitatifs, à la fois dans les évaluations environnementales (p. ex., en exigeant de prendre en compte des solutions de rechange raisonnables et de choisir les plus souhaitables) et dans le cadre d'initiatives stratégiques (p. ex., réforme fiscale éco-sensible), bien que l'acceptation de certains compromis et mesures de compensation dans les évaluations environnementales pourrait aussi se révéler utile.

Compromis et mesures de compensation dans l'évaluation de la durabilité

Pour les besoins de la discussion suivante, nous poserons pour hypothèse que :

- l'évaluation environnementale est le processus de planification et de prise de décisions fondamental;
- les principes de durabilité décrits ici sont acceptés;
- les exigences et la conception du processus d'évaluation environnementale comprennent l'application au plan stratégique et au niveau du projet, une définition largement inclusive du terme « environnement », des obligations visant à forcer la prise en compte d'objectifs et de solutions de rechange et d'autres dispositions pour faciliter des discussions minutieuses, ouvertes et raisonnablement exhaustives.

Dans les évaluations sous de tels régimes, les promoteurs et d'autres pourraient proposer des compromis et des mesures de compensation de toutes sortes qui pourraient pratiquement prendre une variété infinie de formes, mais que nous ne pouvons pas examiner ici de façon exhaustive. Les enjeux que cela suscite peuvent peut-être être suffisamment bien illustrés en prenant en compte les compromis et les mesures compensatoires possibles dans deux catégories générales : les compensations et les calculs nets.

Les promoteurs de projets évalués proposent souvent des compensations directes ou indirectes en contrepartie d'effets négatifs, au lieu d'une atténuation complète de ces mêmes effets. Il peut s'agir de substitutions en espèces, en lieu et en temps telles que :

- l'introduction d'opérations minières combinées sur des terres agricoles dégradées et la restauration de ces terres à des normes supérieures à la fin de l'exploitation minière sur une durée de 20 ans (substitution en temps);
- la suppression de terres humides relativement naturelles et substitution par des terres humides reconstruites ailleurs (substitution en lieu);
- la fourniture de nouvelles installations récréatives communautaires dans un village éloigné confronté au risque de dommage écologique dans les domaines traditionnels de chasse et de trappe (substitution en espèces).

De la même façon, les promoteurs et d'autres décisionnaires peuvent utiliser le calcul du gain net non pas de la perte nette dans l'évaluation d'une éventuelle contribution positive à la durabilité. Dans de tels calculs, au moins quelques gains et pertes sont cumulés et les pertes sont équilibrées par rapport aux gains. Les gains et les pertes en question peuvent être réduits à des préoccupations concernant des effets spécifiques (tels que l'effet net de l'élimination ou de la substitution de terres humides proposée ci-dessus), mais ils peuvent aussi être largement distribués en espèces, en lieu et en temps. En voici des exemples :

- la réduction des risques de dommage à court terme à l'environnement due à l'entreposage en surface de déchets radioactifs à d'autres niveaux contrebalancés par de plus petits risques à très long terme de l'enfouissement géologique profond (différences dans le temps);
- les dommages considérables faits aux intérêts d'un peuple tribal déplacé par un nouveau barrage contrebalancés par une sécurité matérielle plus grande d'un plus grand nombre d'exploitants agricoles en aval d'une rivière (différences dans le lieu);
- gains d'efficacité dus aux améliorations d'un procédé industriel contrebalancés par des pertes d'emploi connexes (substitution en espèces).

Même lorsque les objectifs concernant la durabilité sont largement compris et communément acceptés, des intérêts différents peuvent en arriver à des conclusions différentes sur les types de compensation et de calcul net qui pourraient se justifier. Les réponses souvent dépendent des détails. Quelle est la gravité des pertes, des risques et des gains? La distribution des effets est-elle équitable? Nous abordons de telles questions quotidiennement et, pour prendre des décisions officielles, nous avons élaboré des outils complexes (analyse de systèmes, établissement de scénarios, analyse coûts-avantages, évaluation du risque, négociation multilatérale, etc.) dans le but de faciliter le processus. Bien que ces outils soient plus ou moins insuffisants et problématiques (voir l'Étude de fond n° 1), leur existence suffit à démontrer qu'il existe un besoin généralisé de tenir un débat approfondi qui tienne compte du contexte.

Comment tout cela pourrait être utilisé afin d'appliquer aux évaluations environnementales les principes axés sur la durabilité, et plus particulièrement, le principe d'intégration immédiate et à long terme?

Il semble y avoir deux options interdépendantes : les règles et les processus. Les régimes d'évaluation environnementale axés sur la durabilité peuvent clarifier l'application des principes axés sur la durabilité en établissant quelques règles générales pour la prise en compte des compromis et des mesures de compensation. Ils peuvent aussi fournir une orientation sur la sélection et l'emploi de processus appropriés de prise de décisions sur des questions pour lesquelles les règles générales ne sont pas adéquates ou utiles. Les processus d'établissement de ces règles et des règles concernant les processus appropriés et spécifiques au contexte sont aussi nécessaires.

Nous ne sommes pas en mesure ici d'établir une liste cohérente et exhaustive des règles générales possibles et acceptables. Voici cependant quelques exemples des possibilités qui s'offrent :

- Les compromis et les mesures de compensation liés aux questions axées sur la durabilité (prises toutes ensemble ou en partie) ne sont pas souhaitables, à moins qu'on puisse prouver le contraire; le fardeau de la preuve incombe au promoteur.
- Seuls les projets susceptibles de produire des effets globaux neutres ou positifs dans chaque catégorie de principe (p. ex., sans perte d'efficacité nette et sans iniquité additionnelle) sont acceptables.

- Aucun effet nuisible important dans toute catégorie de principe ne peut être justifié par des compensations d'autres sortes ou en d'autres lieux (cela éliminerait les dédommagements contraires aux principes tels que les compensations sous la forme de restaurations écologiques en contrepartie d'iniquités plus grandes et importantes).
- Aucun report d'effets négatifs (importants, nets ou autres) du présent dans le futur ne peut être justifié.
- Aucune amélioration ne peut être acceptée comme mesure compensatoire acceptable en contrepartie d'une atténuation incomplète, si des efforts d'atténuation plus importants peuvent être faits.
- Seuls des compromis ou des mesures de compensation porteurs d'effets substantiels nets et positifs à long terme sont acceptables.
- Aucun compromis ni aucune mesure de compensation ne sont acceptables s'ils entraînent des pertes ou des risques de perte dans des domaines de préoccupation officiellement reconnus (dans les stratégies, les plans, etc., spécifiques, officiels, nationaux et autres).

De fait, la règle clé pourrait être que ni compromis ni mesure de compensation importants ne seraient permis. Cela soulèverait la question de la définition du terme « important ». Nous reviendrons sur cette question dans le prochain chapitre.

Étant donné que tout jeu de telles règles acceptables ne fournira qu'une orientation restreinte, il faudra mettre en place des processus de clarification spécifiques aux cas, aux régions, aux secteurs et aux agences. Les questions clés soulevées ici et qui se retrouvent dans l'établissement de règles générales gravitent autour de la façon dont ces questions sont présentées, débattues et résolues, et par qui. Il n'y a pas de réponse facile, mais quelques points principaux semblent suffisamment clairs :

- Alors que les outils experts et techniques peuvent être très utiles, ils servent essentiellement et inévitablement à prendre des décisions axées sur la valeur.
- Il est nécessaire d'encourager une participation ouverte et efficace de tous les partenaires (ceux qui défendent des positions axées sur la durabilité et ceux qui sont potentiellement concernés).
- La clarification documentée des règles sur les compromis et les mesures de compensation acceptables et possibles dépend d'un accord raisonnable sur les objectifs axés sur la durabilité et spécifiques au contexte, ainsi que sur une connaissance suffisante des conditions et des influences pertinentes (ce qui favorise l'utilisation de méthodes d'établissement de scénarios et de description de systèmes).
- Comme des clarifications sont nécessaires pour guider la planification des projets dès le début, il est souhaitable d'établir des processus anticipatifs au plan stratégique (évaluation environnementale et planification équivalente et autres processus) et de tenir des discussions préliminaires au niveau du projet.
- Comme les connaissances et les possibilités évoluent, les processus de clarification des objectifs, des compromis et des mesures de compensation acceptables doivent être itératifs, et il est nécessaire de réexaminer les positions provisoires au cours de la planification, de la prise de décisions et de la mise en oeuvre.

Il s'agit-là, à tout le moins, d'une discussion préliminaire et suggestive qui, néanmoins, montre que l'adoption de critères axés sur la durabilité à des fins d'évaluation environnementale soulève une multitude de nouveaux enjeux et de possibilités, dont plusieurs relèvent de thèmes familiers et s'ajoutent simplement aux réalités à l'égard desquelles des mesures doivent être prises, alors qu'elles auraient dû l'être longtemps auparavant pour d'autres bonnes raisons.

Chapitre 4 : Durabilité et importance dans l'évaluation environnementale

Nous avons jusqu'ici principalement évité d'utiliser le terme « importance » dans la discussion des conséquences liées à la durabilité. Le concept joue toutefois un rôle majeur dans l'évaluation environnementale axée sur la durabilité.

L'application pratique de critères axés sur la durabilité dans les évaluations environnementales repose au minimum sur la prise en compte systématique d'objectifs de durabilité dans la prise de décisions à plusieurs points de vue et sur de nombreuses questions spécifiques, tout au long du processus d'évaluation. Une courte liste des principales composantes du processus est présentée dans le tableau 1 ci-dessous. Pour chacun des points énumérés, nous avons jugé nécessaire de clarifier les critères et leurs incidences à des fins d'utilisation générale dans des contextes spécifiques et dans le cadre de processus ouverts et participatifs. À chaque point, nous formulons des avis sur ce qui est suffisamment « important » pour justifier qu'on y accorde une attention particulière.

En pratique, cela ne constituera pas un simple processus permettant de définir d'abord des critères et des objectifs axés sur la durabilité, puis de formuler des jugements sur ce qui est ou n'est pas important. Les discussions sur l'importance doivent aussi soutenir la pensée théorique sous-jacente aux critères et aux objectifs. De fait, l'un des meilleurs moyens de clarifier les critères axés sur la durabilité et leurs incidences pourrait être de baser les discussions sur des questions liées à l'importance.

Le rôle des jugements ayant trait à l'importance est considérablement amélioré dans les processus d'évaluation environnementale dont le but est de favoriser la durabilité de façon plus efficace. L'engagement à l'égard des objectifs axés sur la durabilité englobe la prise en compte d'un ensemble de points à examiner plus vaste et plus complexe que ce qui est aujourd'hui commun de prendre en compte dans la plupart des régimes d'évaluation environnementale. Dans les évaluations axées sur la durabilité, les jugements liés à l'importance doivent s'appliquer aussi bien aux effets positifs que négatifs, aux améliorations, aux mesures d'atténuation, aux incertitudes, aux prédictions assurées et aux interrelations systémiques particulières entre les facteurs écologiques, socio-économiques, culturels et autres de court et long termes.

Cela ne constitue cependant qu'une partie du problème. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les enjeux clés des évaluations axées sur la durabilité sont au cœur de la question des compromis et des mesures de compensation, qui ne sont pas souhaitables en théorie, mais qui sont inévitables en pratique. Un rôle principal et pratiquement nouveau des jugements liés à l'importance dans les évaluations axées sur la durabilité se situe dans l'examen des compromis et des mesures de compensation.

Applications et enjeux de l'importance

Comme il a été démontré dans l'Étude de fond n° 3, l'importance a constitué un sujet d'intérêt pratique et de recherche professionnelle durant toute l'histoire de l'évaluation environnementale. Une plus grande attention a été accordée à l'importance des effets et à l'importance connexe possible des projets. Toutefois, les questions liées à l'importance sont au minimum implicitement présentes dans la plupart des aspects de l'évaluation environnementale – de la conception initiale du processus à la restauration finale des sites lorsque les projets évalués et mis en œuvre ont pris

fin. La liste fournie dans le tableau 1 ci-dessous n'est pas exhaustive. Elle donne cependant une indication de la gamme des choix liés à l'évaluation environnementale qui comportent des jugements sur l'importance.

Tableau 1 : Composantes de la conception et de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale pour lesquelles devraient être prises en compte les questions liées à l'importance axées sur la durabilité

Conception du processus

Établir les objectifs prescrits par la loi

Spécifier les composantes du processus

- portée de l'application
- portée des points à examiner
- axes d'évaluation (dispositions imposant des évaluations plus ou moins exigeantes)
- dispositions favorisant la participation du public
- dispositions permettant d'orienter les intéressés (p. ex., règlements, politiques, lignes directrices, évaluations terminées au palier stratégique, plans connexes, etc.)
- dispositions destinées à faire respecter des obligations légales exécutoires

Règles d'application

Examens préalables génériques

- listes d'exclusion/inclusion
- dispositions relatives à l'application des activités au palier stratégique

Affectation générique aux axes d'évaluation

- examen préalable par catégorie/examen préalable amélioré/étude approfondie/audiences publiques

Examen préalable par cas

Planification et évaluation des activités proposées

Détermination des objets et des besoins propres au cas

Détermination des solutions raisonnables possibles

Conception de l'étude

- définition du contexte pertinent et des possibilités, attentes, besoins et contraintes
- préoccupations/effets, incertitudes
- détermination de la portée (établissement des limites, objet)

Évaluation des effets

- avant/après l'atténuation ou l'amélioration
- effets individuels directs et indirects/effets systémiques/effets cumulatifs
- effets immédiats et à long terme
- effets réversibles/irréversibles
- incertitudes

Comparaison d'ensemble des solutions, sélection de la solution préférée

- intégration et évaluation des prédictions et des incertitudes concernant les effets
- évaluation comparée des avantages et des désavantages

Conception détaillée de la solution préférée

- mesures d'atténuation spécifiques et mesures d'amélioration

Évaluation globale

- évaluation axée sur la durabilité

Approbations et mise à oeuvre
Détermination de l'acceptabilité et approbation des conditions
Établissement des exigences de surveillance et d'adaptation
- besoins et priorités en matière de surveillance des effets
- surveillance de la conformité
- systèmes de gestion adaptative
- obligations en matière de restauration

Mise en œuvre pratique
- réponse aux effets, problèmes et possibilités imprévus
- amélioration continue
- évaluation/documentation des leçons apprises

L'importance doit être prise en considération parce qu'il y a beaucoup à faire pour chaque point de la liste devant la multitude de projets, de solutions possibles, d'effets potentiels et d'options d'atténuation, d'amélioration et d'adaptation. Tout ne peut pas être examiné, du moins profondeur, et des priorités doivent être établies. L'importance dans ce contexte est le critère clé de l'établissement des priorités. Ce n'est pas le seul critère – souvent d'autres facteurs tels que la capacité financière et la faisabilité technique doivent être aussi pris en compte., mais il est toujours souhaitable de prêter une attention particulière à ce qui est le plus important.

Les défis consistent à donner une définition du terme « importance » qui soit claire et qui puisse être défendue à divers points du processus. Pour les administrateurs, les promoteurs et les autres participants à l'évaluation environnementale, il serait pratique de disposer de listes préétablies de priorités ou de lignes directrices spécifiques pour déterminer l'importance et la priorité à chaque point de décision majeure. Il serait aussi très pratique d'établir des critères de référence sur l'importance – par exemple, des lignes de séparation claires entre ce qui est et ce qui n'est pas important. Malheureusement, le nombre de questions complexes qu'il serait peu pratique d'examiner est trop élevé.

Plusieurs juridictions ont essayé de fournir des interprétations de l'importance pour son application à divers points du processus – tout particulièrement en ce qui a trait aux examens préalables et à l'évaluation des effets. Il existe une documentation utile et des lignes directrices officielles, au moins dans quelques juridictions, sur les facteurs à examiner lors de la détermination des seuils d'importance. Il existe aussi quelques bons travaux sur les méthodes et les processus établis pour certaines déterminations et applications liées à l'importance portant, par exemple, plus spécialement sur des composantes environnementales sensibles ou des critères de classement et de pondération de l'analyse des options.

Peu de descriptions et de seuils de l'importance ont été élaborés en fonction de critères axés sur la durabilité. Cela est dû souvent au fait que les processus d'évaluation pertinents s'appliquent très étroitement à quelques points pertinents uniquement – habituellement à des effets écologiques négatifs directs. Dans d'autres cas, un plan de base de portée suffisante a pu être mis en place, mais sans critères explicites axés sur la durabilité. Par conséquent, les décisions concernant l'importance ont été prises en l'absence de toute compréhension claire des buts à réaliser.

L'application de critères sur la durabilité soulève un ensemble différent de points à examiner en ce qui a trait aux jugements et à l'établissement de lignes directrices et de seuils concernant l'importance. L'intention du présent rapport n'est pas de décrire comment les sept principes de durabilité ici décrits doivent influer sur la conception et la pratique de l'évaluation, ainsi

que sur les jugements liés à l'importance, pour chacune des composantes du tableau 1. Dans la discussion ci-dessous, nous décrirons simplement quelques points principaux à examiner dans trois domaines : l'importance des effets, l'importance des activités et l'importance des compromis et des mesures de compensation.

Application des critères axés sur la durabilité dans les jugements sur l'importance

L'adoption d'une approche axée sur la durabilité dans l'évaluation environnementale englobe la prise en compte d'un vaste éventail d'effets « environnementaux », positifs et négatifs. Elle vise aussi, non seulement à ne pas éviter les effets nuisibles graves, mais à déterminer les moyens les plus positifs qui permettent de satisfaire les critères de durabilité. Cela est plus ambitieux que ne le sont habituellement les évaluations environnementales. Le gros de la transition, toutefois, peut être réalisé en employant les approches courantes. Cela semble vrai dans l'application générale de critères pondérés axés sur l'importance.

Importance et durabilité dans l'évaluation des effets

Le tableau 1 ci-dessus montre que les premiers problèmes liés à l'évaluation environnementale et à l'importance surgissent à l'étape de la conception du processus. Bien que cela soit vrai pour la chronologie de la conception et la mise en œuvre de l'évaluation, il n'en reste pas moins que la question fondamentale sous-jacente à résoudre est de savoir comment améliorer le processus de décision – ou comment s'assurer que les autorités responsables puissent bien évaluer les effets potentiels des options qui s'offrent. Il semble logique, par conséquent, de commencer par la prise en compte de l'importance des effets.

Nous pouvons nous appuyer sur des dizaines d'années d'expérience et d'efforts accomplis pour définir l'importance des effets environnementaux. L'examen de David Lawrence de la documentation substantielle et des leçons tirées de l'expérience dans l'Étude de fond n° 3 indique que les praticiens ont élaboré des critères détaillés axés sur l'importance, établi des points de référence et des listes de contrôle pour une grande gamme de paramètres : objets, composantes environnementales, types de projet, secteurs et technologies, régions et sites, contextes réglementaires, etc. Il est possible néanmoins d'établir des critères génériques axés sur l'importance et de déterminer comment ces derniers peuvent être ajustés et étoffés pour une prise en compte adéquate des questions liées à la durabilité.

Le tableau 2 présente une liste des critères génériques d'évaluation de l'importance des effets. La liste, extraite de l'Étude de fond n° 3,[22] n'est pas exhaustive. De plus, dans la documentation, plusieurs des points énumérés sont étayés par des clarifications et des développements explicatifs portant, par exemple, sur des indicateurs de risque potentiel qui menacent certains types d'écosystèmes sensibles, des critères pour évaluer le risque et des moyens de juger de la pertinence possible des mesures d'atténuation. La liste du tableau 2 fournit une indication de la portée et de la substance des principales questions liées à l'importance dans la documentation courante traitant de l'évaluation environnementale. On observera que les critères peuvent être appliqués à un seul effet ou à un ensemble d'effets et que la plupart d'entre eux pourraient être utilisés dans l'évaluation de l'importance globale des effets positifs et négatifs d'un projet.

[22] Voir l'Étude de fond no 3, sections 4.3 et 4.4.

Tableau 2 : Critères génériques d'évaluation de l'importance des effets

1. Est-ce que les effets sont permanents ou irréversibles?
2. Est-ce que les récepteurs sont très sensibles, potentiellement instables ou aux limites de la résilience?
3. Est-ce que les récepteurs sont affectés de valeurs trop élevées?
4. Est-ce que l'intensité, l'ampleur, l'échelle, l'étendue, la durée ou la fréquence des effets sont grands?
5. Y a-t-il des risques potentiels graves pour la santé humaine ou l'environnement?
6. Est-ce que les ressources ou les fonctions qui seront touchées sont rares ou uniques?
7. Le projet soulève-t-il beaucoup de controverse dans le public?
8. Est-ce que des effets cumulatifs substantiels peuvent se produire?
9. Y a-t-il des normes de qualité environnementales qui pourraient ne pas être observées?
10. Est-ce que les effets sont contraires à l'intention des politiques, plans, programmes, lignes directrices, critères ou objectifs publics?
11. Est-ce que des effets transfrontières peuvent se produire?
12. Est-ce que la capacité d'assimilation ou de transport sera affectée?
13. Y a-t-il un niveau élevé de consommation de ressources ou d'énergie ou de production de déchets?
14. Y a-t-il des iniquités majeures dans la distribution des effets?
15. Est-ce que les effets prévus se manifesteront?
16. Y a-t-il d'importantes incertitudes en ce qui a trait aux effets et à leur contexte?
17. Est-ce que le contexte est complexe et y a-t-il des effets indirects qui pourraient se produire?
18. Est-ce que des précédents importants peuvent être établis?
19. Les aspects négatifs peuvent-ils être considérablement atténués?

À des fins de comparaison et d'intégration, le tableau 3 décrit les critères axés sur la durabilité directement liés aux sept principes identifiés dans le présent rapport. Chacun des points à examiner doit être clarifié et explicité – par exemple en ce qui a trait aux indicateurs de risque potentiel à l'intégrité écologique, aux éléments clés en matière d'équité et de sécurité matérielle et aux caractéristiques de la conception adaptative. La liste générique indique néanmoins la nature des grandes questions à prendre en considération.

Tableau 3 : Critères génériques axés sur la durabilité pour l'évaluation de l'importance des effets

1. Est-ce que les effets pourraient ajouter aux pressions qui pourraient miner l'intégrité écologique à toute échelle, de manière ou dans une mesure qui pourrait endommager les fonctions importantes de soutien de la vie?
2. Est-ce que les effets pourraient contribuer substantiellement à la restauration écologique et /ou diminuer les pressions qui pourraient autrement miner l'intégrité écologique à toute échelle?
3. Est-ce que les effets pourraient fournir plus de possibilités économiques pour améliorer le bien-être humain, tout en réduisant les demandes de matériaux et d'énergie et d'autres pressions sur les systèmes socio-écologiques?
4. Est-ce que les effets pourraient réduire les possibilités économiques susceptibles d'améliorer le bien-être humain et /ou augmenter les demandes de matériaux et d'énergie et d'autres pressions sur les systèmes socio-écologiques?
5. Est-ce que les effets pourraient augmenter l'équité en ce qui a trait à la sécurité matérielle et aux choix qui s'offrent pour les générations futures et présentes?
6. Est-ce que les effets pourraient réduire l'équité en ce qui a trait à la sécurité matérielle et aux choix qui s'offrent pour les générations futures et présentes?
7. Est-ce que les effets renforcent les incitatifs et les capacités du gouvernement, de l'entreprise et du public d'appliquer les principes axés sur la durabilité ?
8. Est-ce que les effets pourraient saper les incitatifs et les capacités du gouvernement, de l'entreprise ou du public d'appliquer les principes axés sur la durabilité?
9. Est-ce que les effets pourraient contribuer à des dommages graves ou irréversibles à de nombreux fondements de la durabilité ?
10. Est-ce que les aspects pertinents du projet sont conçus à des fins d'adaptation (p. ex. de remplacement), si des effets négatifs imprévus devaient survenir?
11. Est-ce que les effets pourraient contribuer de façon positive à plusieurs ou à tous les aspects de la durabilité de manière à s'épauler mutuellement?
12. Est-ce que les effets pour tout aspect lié à la durabilité ont des conséquences qui pourraient diminuer les perspectives d'amélioration pour tout autre aspect?

Les critères axés sur la durabilité du tableau 3 ne présentent pas de nouveaux facteurs. Des aspects de la plupart d'entre eux se retrouvent parmi les éléments du tableau 2 et ont été pris en compte, dans une certaine mesure au moins et indirectement, dans des évaluations antérieures. Cela est particulièrement vrai pour les questions d'incertitude, d'équité, de consommation et de déchets. Mais la prise en compte directe et explicite des critères axés sur la durabilité influe sur la façon dont les évaluations de l'importance sont effectuées et modifie les jugements qui en découlent.

Importance et durabilité dans les décisions sur la mise en œuvre des processus

Tous les projets ou ensemble de projets qui ont des incidences importantes sur la durabilité doivent faire l'objet d'une évaluation. Mais ce ne sont pas tous les effets possibles des projets et les options qui peuvent être évalués, très en profondeur à tout le moins. Les moyens conventionnels d'aborder ce problème comprennent des mesures d'exemption des projets mineurs, des dispositions sur l'établissement de régimes d'évaluation plus ou moins rigoureux (p. ex., examen préalable de base, examen par catégorie, étude plus approfondie, audience publique complète), et des mesures sur l'établissement de la portée propre au cas (établissement des limites et de la portée). Les jugements concernant l'importance sont essentiels pour toutes ces questions.

Définir l'importance afin de soumettre certains types de projet à des régimes d'évaluation plus ou moins exigeants est simples en apparence : il suffit d'appliquer les sept critères axés sur la durabilité et d'accorder la plus grande importance aux types de projets qui sont susceptibles de profiter d'une évaluation pour les raisons suivantes :

- ils semblent plus à même de freiner les progrès pour un ou plus des aspects de la durabilité pris en compte dans les critères;
- leurs effets potentiels semblent se combiner à ceux d'autres projets pour freiner les progrès pour un ou plus des aspects de la durabilité pris en compte dans les critères;
- un examen minutieux des objectifs et des approches de rechange semble révéler l'existence d'options moins risquées ou endommageantes et(ou) plus avantageuses;
- l'examen minutieux du contexte environnemental au sens large semble révéler des possibilités d'atténuation et d'amélioration ou des éléments de conception adaptative qui pourraient rendre le projet moins risqué ou moins endommageant ou encore plus avantageux.

De la même façon, une importance moindre est accordée aux types de projets qui :

- auront probablement des effets avantageux communs ou modestes sur la durabilité;
- offrent clairement les meilleures options possibles (ou les moins dangereuses);
- présentent le moins d'effets imprévus qui pourraient influer sur certains aspects de la durabilité;
- sont bien conçus pour pouvoir en renverser les effets ou les adapter en cas d'imprévus.

Des discussions plus détaillées doivent prendre en compte des critères plus spécifiques, par exemple ceux qui s'appliquent à des versions détaillées de l'importance des critères d'effets établis dans les tableaux 2 et 3. Cela englobe la prise en considération des contextes des projets évalués. Le simple examen des « types de projets », sans accorder d'attention à leurs contextes écologiques et socio-économiques propres, pose le risque de manquer quelques facteurs plus importants qui influent sur l'importance. De plus, l'examen par type de projet seul néglige l'importance collective potentielle de projets qui, pris séparément, sont sans conséquence.

Même sans ces détails, toutefois, l'application des critères liés à l'importance axée sur la durabilité dans les décisions de mise en œuvre du processus doit comporter certains rajustements des approches conventionnelles adoptées dans la plupart des juridictions. L'ampleur de ces ajustements dépend de l'étendue des points examinés.

Par exemple, une question initiale clé est de déterminer quelle importance revêtent les enjeux écologiques lorsqu'il s'agit de décider quels types de projet doivent être soumis aux exigences de l'évaluation. Dans plusieurs régimes d'évaluation, l'importance possible des effets écologiques est le premier critère pris en compte dans ces décisions. Dans les cas où des critères axés sur la durabilité plus élaborés sont adoptés, les questions écologiques demeurent importantes – elles sont pertinentes à tous les critères et essentielles quant aux critères d'intégrité, d'efficacité et de précaution. Cela n'empêche pas que des évaluations pourraient être déclenchées lorsque les principales et immédiates préoccupations sont de caractère social.

Une telle utilisation de critères détaillés dans les décisions sur le processus est commune aujourd'hui dans les processus d'évaluation des agences de développement telles que la Banque mondiale. Elle se retrouve aussi dans quelques nouveaux processus, notamment le Processus d'évaluation du développement en cours de conception dans le cadre de l'Entente générale finale des Premières nations du Yukon.[23] Des régimes nationaux et provinciaux plus anciens pourraient continuer à utiliser, à titre provisoire, l'importance écologique comme critère nécessaire des décisions liées à l'application des processus de base – c.-à-d. que seuls les projets présentant une importance écologique potentielle devraient être évalués – mais il faudrait par contre qu'ils appliquent l'ensemble des critères axés sur la durabilité aux autres déterminations de l'importance, par exemple en ce qui a trait aux volets appropriés de l'évaluation de divers types de projet.

Un dernier point d'ordre général concernant l'importance dans les décisions liées à l'application des processus est la pondération relative des évaluations au plan stratégique par rapport aux évaluations au niveau du projet. Une plus grande attention prêtée à l'évaluation au niveau stratégique est déjà largement favorisée pour augmenter l'efficacité du processus et pour d'autres raisons qui ne sont pas directement reliées aux objectifs de durabilité.[24] L'application sérieuse des critères axés sur la durabilité renforce ces arguments. La prise en compte exhaustive et intégrée des effets systémiques et des options est typiquement plus facile et plus appropriée pour ce qui est des évaluations de politiques, de programmes et de plans qu'elle ne l'est pour les évaluations au niveau du projet. En conséquence, des gains importants de durabilité (et l'évitement de pertes de durabilité importantes) peuvent être considérablement plus élevés au niveau stratégique. Dans plusieurs juridictions, les principales autorités responsables des politiques, des programmes et des plans importants du point de vue de la durabilité sont portées à résister aux évaluations stratégiques obligatoires et ouvertes. Pourtant, ces autorités ont typiquement aussi exprimé un engagement à l'égard de la durabilité.

À court terme, les ouvertures pratiques en vue d'une application immédiate des critères axés sur la durabilité aux décisions sur l'importance se trouvent probablement dans les évaluations de projets majeurs déjà assujettis aux exigences courantes de l'évaluation environnementale. Comme il a été mentionné au début de ce rapport, des critères axés sur la durabilité ont été adoptés par de récentes commissions d'audience fédérales et imposés par une décision de tribunal dans un cas litigieux assujetti au processus d'évaluation de Colombie-Britannique. Dans de tels cas, la détermination de la façon d'appliquer les critères axés sur la durabilité – lors de la conception de l'étude, de l'évaluation des effets, du choix des options, des décisions d'approbation et des ajustements durant la mise en œuvre du projet – présente un défi bien établi. Les déterminations

---

[23] Voir *Comprehensive Land Claim Umbrella Final Agreement between the Government of Canada, The Council for Yukon Indians and the Government of the Yukon*, 31 mars 1990, chapitre 12.

[24] Voir, par exemple, Maria Rosário Partidário et Ray Clarke, éditeurs (2000), Perspectives on Strategic Environmental Assessment, Boca Raton: Lewis Publishers.

de l'importance se retrouvent dans toutes ces questions, mais les plus difficiles, peut être, sont celles qui sont faites lors de la prise de décisions en matière d'approbation quand surgissent des questions difficiles de compromis et de mesures de compensation.

Importance et durabilité dans les décisions concernant les compromis et les mesures de compensation

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'évaluation axée sur la durabilité doit encourager les promoteurs et les évaluateurs à concevoir des projets susceptibles d'apporter des contributions positives dans tous les aspects de la durabilité. Le principe d'intégration immédiate et à long terme laisse supposer qu'il faut décourager ou refuser les mesures de compensation, bien qu'inévitablement, plusieurs mesures de compensation seront proposées.

Certaines mesures de compensation sont inévitables. Par exemple, dans le cas de projets qui répondent à des problèmes existants majeurs – tels que le traitement et(ou) l'élimination de stocks de déchets très toxiques – nous pouvons rechercher les solutions « les moins mauvaises » et découvrir qu'aucune des options qui s'offrent n'est entièrement positive. De plus, certaines mesures de compensation peuvent être souhaitables. Par exemple, lorsque des ressources fiables ou non renouvelables à court terme peuvent, dans certains cas, fournir un pont avantageux pour développer des systèmes renouvelables et durables à long terme. Certaines mesures de compensation peuvent aussi renforcer les incitatifs en vue d'améliorations positives et encourager les promoteurs à bonifier les améliorations écologiques afin de compenser une atténuation incomplète. En déterminant si les projets spécifiques sont acceptables, des jugements devront être faits, non seulement pour établir quels effets sont importants, positifs ou négatifs, mais aussi pour décider quels compromis et mesures de compensation sont significatifs.

Comme on a pu le voir encore, seule une forme d'orientation à l'égard de telles déterminations de l'importance peut provenir de sources génériques. La clarification des objectifs et des conséquences de la durabilité à divers niveaux est utile, mais le gros du travail dépendra aussi des possibilités et des aspirations locales propres au contexte. La détermination de l'importance des mesures de compensation, ou au minimum, l'établissement d'une base de soutien de telles déterminations sont mieux pris en compte en tant que question de choix public et étroitement associés aux discussions sur les conditions et les possibilités courantes, les futurs durables souhaitables et les façons de passer d'un point à l'autre. Approcher les évaluations et les décisions concernant l'importance de cette façon permet d'exploiter et de dépasser de beaucoup les travaux utiles effectués jusqu'ici sur les applications des critères liés à l'importance.

Cela dit, certains critères généraux peuvent être élaborés pour les évaluations de l'importance d'éléments positifs ou négatifs des mesures de compensation proposées. Une liste descriptive est fournie dans le tableau 4.

Tableau 4 : Critères génériques d'évaluation de l'importance des éléments des mesures de compensation

Est-ce que les effets positifs d'une mesure de compensation proposée :

- réduisent les pressions sur l'intégrité écologique à toute échelle;
- augmentent les possibilités économiques pour l'amélioration du bien-être humain;
- réduisent les demandes de matériaux et d'énergie et d'autres pressions sur les systèmes socio-écologiques;
- renforcent l'équité dans la distribution de la sécurité matérielle et des choix effectifs;
- renforcent les incitatifs et les capacités du gouvernement, de l'entreprise et du public d'appliquer les principes axés sur la durabilité;
- développent les efforts complémentaires pour renforcer différents aspects de la durabilité de diverses façons qui :
- sont ou peuvent être grandes en intensité, ampleur, échelle, portée, durée ou fréquence;
- sont ou peuvent être permanents et irréversibles (ou au moins durables dans un avenir prévisible);
- préservent ou renforcent les qualités écologiques ou socio-économiques très valorisées;
- peuvent se combiner aux effets d'autres projets pour produire des résultats cumulatifs plus positifs;
- évitent les incertitudes potentiellement dangereuses et anticipent les imprévus;
- bénéficient d'un très haut niveau d'approbation du public;
- favorisent la performance au-delà des niveaux prévus par les normes réglementaires et/ou les politiques publiques;
- améliorent les relations internationales;
- établissent d'importants précédents.

Est-ce que les effets nuisibles à accepter dans une mesure de compensation proposée :

- minent l'intégrité écologique à toute échelle de manière ou dans une mesure qui pourrait endommager les fonctions importantes de soutien de la vie;
- diminuent les possibilités économiques pour l'amélioration du bien-être humain;
- augmentent les demandes de matériaux et d'énergie et d'autres pressions sur les systèmes socio-écologiques;
- minent l'équité dans la distribution de la sécurité matérielle et des choix effectifs;
- comportent ou introduisent d'importantes incertitudes et/ou risques;
- diminuent les incitatifs ou les capacités du gouvernement, de l'entreprise et du public d'appliquer les principes axés sur la durabilité;
- créent des tensions entre les efforts destinés à renforcer divers aspects de la durabilité.

de manière qui :

- sont ou peuvent être graves en intensité, ampleur, échelle, portée, durée ou fréquence;
- sont ou peuvent être permanentes ou irréversibles;
- touchent des qualités socio-économiques ou écologiques rares, uniques ou hautement recherchées;
- peuvent se combiner aux effets d'autres projets pour donner des résultats cumulatifs plus négatifs;
- ont des effets nuisibles indirects qui peuvent aussi diminuer les perspectives d'amélioration dans d'autres aspects de la durabilité;
- soulèvent un niveau élevé de controverse parmi le public;
- ne répondent pas à des normes réglementaires importantes ou à des énoncés de politique publique;
- perturbent les relations internationales;
- établissent d'importants précédents.

Pour la clarté et l'uniformité de leur application, de tels critères d'évaluation des composantes positives et nuisibles des mesures de compensation proposées doivent être appuyés par des règles pour décider quels types de mesures de compensation sont généralement acceptables et lesquels ne le sont pas. Dans la liste descriptive des règles possibles du chapitre précédent, une règle clé proposée permettrait d'autoriser des mesures de compensation modestes et d'interdire les plus importantes. Les questions touchant l'importance, interprétées à la lumière des points énumérés dans le tableau 4, pourraient renforcer l'application de règles contre des mesures de compensation importantes susceptibles d'avoir des effets nuisibles sur la durabilité et contre des compromis substantiels à l'égard de chacun des principes (voir le point n° 2 du tableau 5).

Les mesures de compensation sont communes et probablement typiques lorsque les autorités prennent des décisions d'approbation finale de projets qui ont été soumis à une évaluation environnementale. Certaines de ces décisions sont prises dans le cadre du processus d'évaluation environnementale. Plus souvent, les conclusions de l'évaluation sont des recommandations à l'intention des décisionnaires, qui peuvent aussi prendre en compte d'autres questions. Notons que les règles de décisions actuelles peuvent être invisibles ou arbitraires, tout particulièrement dans ce dernier cas.

L'établissement de règles de décision explicites sur les mesures de compensation et les approbations permettent en général d'améliorer la transparence de la prise de décisions et l'imputabilité des décisionnaires. La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, par exemple, permet aujourd'hui d'approuver des projets évalués qui ont des effets environnementaux négatifs, lorsque les autorités décisionnaires jugent que les effets sont « justifiés dans les circonstances ». Cette expression n'est pas définie dans la loi et a été traitée en général comme une question de pouvoir discrétionnaire du Cabinet. Étant donné les objets de la loi, il serait raisonnable d'interpréter l'expression « justifiés dans les circonstances » à la lumière des critères axés sur la durabilité et des déterminations de l'importance des mesures de compensation bien examinées.

Le tableau 5 présente une liste des règles de décision possibles aux fins d'approbation des mesures de compensation. On y trouve les règles générales de décision sur les mesures de compensation proposées dans le chapitre 3 et les points à prendre en considération en ce qui a trait à l'importance décrits ci-dessus. Cette liste provisoire n'est fournie que pour indiquer la nature des possibilités. Quelques-uns de ces ensembles de règles de décision semblent nécessaires et celui qui suit peut servir de base utile à des discussions préliminaires.

Tableau 5 : Règles de décision sur les mesures de compensation tenant compte des questions liées à l'importance (liste provisoire et descriptive)

1. Les mesures de compensation (toutes ou spécifiées) proposées à l'égard de questions liées à la durabilité sont indésirables, à moins de preuves irréfutables; en d'autres mots, le fardeau de la preuve incombe au promoteur qui offre la mesure de compensation.

2. Aucune mesure de compensation ni compromis importants suivants qui a des effets nuisibles sur la durabilité ne sont acceptables :
   - mesures de compensation pour des pertes permanentes contre les gains temporaires;
   - mesures de compensation pour des pertes presque certaines contre des gains très incertains;
   - compromis importants mettant en danger l'intégrité écologique;
   - augmentation importante des inégalités de chance et d'influence;
   - augmentation importante des flux d'énergie et de matériaux, sauf quand les gains servent à réduire de graves indigences et iniquités;
   - mesures de compensation dont les effets nuisibles sont incertains et le projet n'est pas conçu pour une réponse adaptative;
   - mesures de compensation lorsque plus d'un aspect de la durabilité peuvent subir des effets nuisibles.

3. Seuls sont acceptables les projets susceptibles de produire des effets globaux neutres ou positifs pour chaque catégorie de principe (projets pour lesquels, par exemple, on ne prévoit aucune perte nette d'efficacité, ni une augmentation nette des iniquités).

4. Aucun effet nuisible important dans toute catégorie de principe ne peut être justifié par une compensation d'autres genres ou dans d'autres lieux (cela élimine toute mesure de compensation contraire aux principes telle que la restauration écologique qui entraînerait une importante augmentation des iniquités).

5. Aucun report d'effets négatifs (important, net ou autre) du présent dans l'avenir ne peut être justifié.

6. Aucune amélioration ne peut être acceptée comme une mesure de compensation acceptable en échange d'une atténuation incomplète, si de plus grands efforts d'atténuation sont possibles.

7. Seuls les compromis ou les mesures de compensation susceptibles de produire des effets nets positifs et importants à long terme sont acceptables.

8. Aucun compromis ni mesure de compensation ne sont acceptables s'ils comportent des risques de diminution dans des domaines de préoccupation officiellement reconnus (tels que décrits dans les stratégies, plans, etc., nationaux officiels et spécifiés ou autres concernant la durabilité).

Plus de travaux doivent être menés sur cette liste de règles de décision et sur la prise en compte des questions de durabilité dans les décisions liées à l'importance, tout au long du processus d'évaluation environnementale. Dans l'ensemble, toutefois, la documentation courante sur l'importance fournit des fondements pertinents et suffisamment solides dans certains cas pour permettre une prise en compte plus explicite et exhaustive des principes axés sur la durabilité.

Chapitre 5 : Résumé et conclusions

Durabilité et importance dans les évaluations environnementales

La durabilité est un objectif largement accepté, et il existe une vaste documentation, une grande variété d'applications et une multitude d'outils et de méthodologies utiles en ce qui a trait à la durabilité (voir l'Étude de fond n° 1). Néanmoins, les principes fondamentaux ne sont pas bien élaborés ou appliqués. Cela est dû, d'une part, au fait que nous n'en sommes qu'au début et, d'autre part, parce que la recherche de la durabilité suscite des hypothèses et des pratiques conventionnelles ardues. On peut donc s'attendre à une certaine hésitation.

Dans le gros de la documentation portant sur la durabilité, le concept a été présenté comme le produit de l'ensemble des préoccupations humaines et écologiques ou comme reposant sur un ensemble de piliers (la plupart du temps sociaux, économiques et écologiques) représentant des domaines de préoccupation souvent en contradiction et devant être rapprochés. Dans le présent rapport, nous avons essayé d'éviter certaines tensions implicites en présentant les considérations conventionnelles liées à la durabilité de façon plus directe et en accordant plus d'attention aux sept principes clés (voir le chapitre 2). Le tableau 6 résume ces principes.

Table 6 : Principes généraux axés sur la durabilité

Intégrité
Établir des relations humaines et écologiques en vue de maintenir l'intégrité des systèmes biophysiques et les fonctions irremplaçables de soutien de la vie dont dépend le bien-être humain.

Suffisance et opportunité
Faire en sorte que chacun dispose d'un minimum pour mener une vie décente et ait la possibilité d'apporter des améliorations sans compromettre les possibilités des futures générations en matière de suffisance et d'opportunité.

Équité
S'assurer que les objectifs de suffisance et de choix effectifs pour tous soient poursuivis de manière à réduire les écarts dangereux en matière de suffisance et d'opportunité (ainsi que dans les domaines de la santé, de la sécurité, de la reconnaissance sociale, de l'influence politique, etc.) entre les riches et les pauvres.

Efficacité
Réduire les demandes globales de matériaux et d'énergie et d'autres pressions sur les systèmes socio-écologiques.

Démocratie et civilité
Construire notre capacité d'appliquer les principes axés sur la durabilité dans le cadre d'un ensemble mieux documenté et mieux intégré de pratiques administratives, commerciales, habituelles et de prise de décisions personnelle.

Précaution
Tenir compte de l'incertitude, éviter même les risques les plus mal compris de dommages graves ou irréversibles aux fondements de la durabilité, concevoir en prévision de l'inattendu et gérer l'adaptation.

Intégration immédiate et à long terme
Appliquer en une seule fois les principes axés sur la durabilité, en cherchant à obtenir des avantages qui s'épaulent mutuellement.

Au plus simple niveau, l'adoption de critères axés sur la durabilité revient à utiliser l'évaluation environnementale comme un mécanisme destiné à forcer la prise en compte des principes axés sur la durabilité et à favoriser les contributions positives à la réalisation des objectifs axés sur la durabilité. Cela comprend l'ajustement des processus et des pratiques d'évaluation environnementale pour imposer et faciliter l'application de ces principes à la planification et l'approbation des projets, des activités, des plans, des programmes, des politiques et d'autres activités susceptibles d'influer sur les perspectives de durabilité. L'évaluation environnementale axée sur la durabilité est certainement différente des exercices plus communs, plus étroits qui typiquement ne prennent en compte que certains aspects de l'environnement et ne portent principalement que sur les effets négatifs. Si elle est plus ambitieuse, plus exigeante et beaucoup plus positive, l'évaluation environnementale ne s'écarte toutefois pas, à divers égards et de façon importante, des pratiques et des capacités courantes.

Les éléments de conception clés du processus d'évaluation environnementale axée sur la durabilité sont les suivants :

- un engagement explicite à l'égard des objectifs et de l'application des critères axés sur la durabilité;
- une définition élargie de l'environnement et d'autres moyens d'assurer la prise en compte des effets sociaux, économiques, culturels, cumulatifs et biophysiques et de leurs interrelations systémiques;
- une justification obligatoire des buts;
- une évaluation obligatoire des options raisonnables;
- la prise en considération des effets positifs et négatifs ainsi que des améliorations et des atténuations;
- des dispositions sur la conception et la mise en œuvre adaptative des projets approuvés;
- des relations avec d'autres processus de détermination et d'application de la durabilité;
- des dispositions visant à assurer la transparence et la participation publique efficace tout au long des processus.

Tous ces éléments se retrouvent en diverses combinaisons incomplètes dans les processus d'évaluation environnementale courants des principales juridictions (voir l'Étude de fond n° 2). Le regroupement uniforme ou tout au moins compatible de tous ces éléments, même dans les juridictions canadiennes uniquement, est une tâche ardue mais non pas irréaliste.

En plus de ces conséquences sur les processus, la prise en compte de la durabilité suscite deux autres rôles que doit jouer l'évaluation environnementale :

- comme processus de spécification des principes généraux de durabilité – ainsi que des valeurs, objectifs et critères connexes – pour des contextes spécifiques, sur la base de choix informés faits par les parties intéressées (partenaires);
- comme un processus permettant plus particulièrement;
- de déterminer les buts et les options appropriés de projets nouveaux ou en cours;
- d'évaluer les buts, les options, les incidences, les atténuations, les possibilités d'améliorations, etc.;
- de choisir (ou de conseiller les décisionnaires) ce qui pourrait (ou ne pourrait pas) être approuvé et fait et dans quelles conditions;
- de surveiller les résultats et d'en tirer des leçons.

Tous ces rôles, processus et autres seraient facilités en les plaçant dans le contexte d'un cadre de travail général plus cohérent et exhaustif de gouvernance axée sur la durabilité. L'application des critères axés sur la durabilité dans l'évaluation environnementale serait considérablement facilitée par l'existence généralisée d'objectifs, d'indicateurs, de domaines d'intervention prioritaires, etc., bien examinés, au niveau stratégique allant du local au global et pour des écosystèmes, des secteurs et d'autres subdivisions logiques importants. Même dans ce cas, l'évaluation environnementale peut jouer un rôle – tout spécialement en ce qui a trait aux exigences stratégiques qui s'y rattachent et qui garantissent la transparence et les possibilités de participation, ainsi que la prise en compte intégrée des principes axés sur la durabilité. L'évaluation environnementale demeure, néanmoins, un mécanisme parmi d'autres qui permet d'appliquer efficacement les principes axés sur la durabilité.

Quelques nouveaux défis verront le jour dans le domaine de l'évaluation environnementale axée sur la durabilité. L'un porte sur le contenu des compromis et des mesures de compensation. Le principe d'intégration immédiate et à long terme impose l'application en une seule fois de tous les principes axés sur la durabilité, en cherchant à obtenir des avantages qui s'épaulent mutuellement. Les raisons d'insister sur cet aspect découlent de la nature clairement interreliée des améliorations recherchées et du besoin évident d'apporter des améliorations très substantielles afin d'éviter les dangers que présente un comportement continu insoutenable. Notre monde en est un de compromis et de mesures de compensation – certains inévitables et d'autres probablement souhaitables. Nous avons besoin d'une base ouverte et défendable pour prendre des décisions raisonnées en vue d'établir quelles mesures de compensation, et par conséquent quels projets, sont acceptables. L'application de l'ensemble complet des principes axés sur la durabilité peut aider à construire la base susmentionnée nécessaire à la prise de décisions d'approbation, mais elle doit être accompagnée d'une meilleure compréhension de ce qui est le plus important de poursuivre ou de protéger. C'est là que le concept d'importance entre en jeu.

Dans l'évaluation environnementale, ce concept d'importance est appliqué la plupart du temps comme moyen d'établir des priorités. Il est utilisé pour faciliter la décision quant à savoir quels éléments de conception du processus sont essentiels, quels projets doivent être évalués et avec quelle rigueur, quelles options doivent être prises en considération, quels effets doivent être atténués ou améliorés, quelles propositions peuvent être approuvées et quelles obligations doivent être imposées en matière de mise en œuvre. Il existe une documentation et une expérience appréciables en ce qui a trait aux interprétations du concept d'importance. Comme le révèle le chapitre 4, les paramètres usuels englobent de nombreux domaines, mais ils sont substantiellement améliorés par la prise en compte d'éléments découlant des principes axés sur la durabilité (voir les tableaux 2 et 3).

Les déterminations de l'importance axée sur la durabilité s'appliquent à tout le processus d'évaluation, souvent à des questions restreintes telles que l'évaluation d'effets individuels. Toutefois, l'acceptation des principes axés sur la durabilité, au moins ceux qui sont proposés ici, encourage une bien meilleure prise en compte des questions de synthèse, de l'évaluation des projets au niveau stratégique, des effets cumulatifs et généraux et de la détermination de l'importance des compromis et des mesures de compensation proposés.

Les applications les plus importantes et les plus intéressantes liées à l'évaluation de l'importance se retrouvent, peut-être, dans le traitement des mesures de compensation proposées visées par les décisions d'approbation. S'il faut que les évaluations environnementales mènent à des décisions d'approbation qui favorisent la durabilité, les règles régissant ces décisions doivent être conçues

pour faire observer les principes axés sur la durabilité d'une manière qui soit ferme, mais aussi réaliste. Cela entraîne que quelques effets nuisibles peuvent être acceptés en prévision de gains plus importants, mais qu'on ne doit pas permettre l'approbation de mesures de compensation contraires aux principes ci-dessus, à quelque degré que ce soit.

Dans le tableau 5 et à la fin du chapitre 4 figure une liste provisoire de règles de décision d'approbation des mesures de compensation. Cette liste, qui est basée sur les critères liés à la durabilité et qui regroupe les questions relatives à l'importance, illustre la façon dont les concepts de durabilité et d'importance peuvent être utilisés conjointement pour améliorer la qualité et la cohérence des décisions prises dans les évaluations environnementales. Une adoption ouverte de telles règles devrait renforcer la responsabilité en jeu dans la prise de décisions liées à l'évaluation environnementale. Il faudrait aussi clarifier, à l'intention de tous les participants, les attentes qui se rattachent au processus, de manière à alimenter la pensée théorique et à mettre en place des projets plus avantageux.

Il reste encore beaucoup à faire pour clarifier la teneur et les incidences des principes axés sur la durabilité et pour préciser la façon dont ces derniers peuvent être appliqués à des décisions particulières et aux évaluations de l'importance, à différents points du processus d'évaluation environnementale. Une partie seulement de cette tâche sera adéquatement consacrée à l'élaboration de lignes directrices génériques, le gros de la clarification nécessaire ne pouvant porter de façon utile et légitime que sur l'évaluation du contexte spécifique, avec la participation des partenaires concernés.

Dans ce domaine et dans celui de l'évaluation environnementale en général, le problème critique est l'adaptation graduelle à un monde fait de complexités, d'interconnections et de choix. Nous avons été lentement forcés d'admettre que les aspects socio-économiques et écologiques de l'environnement sont trop imbriqués pour être utilement traités comme des domaines de préoccupation distincts. De la même manière, nous avons été contraints de reconnaître que l'expertise ne pouvait servir qu'en partie et que nous devions appliquer nos valeurs. Dans cet état des choses, l'adoption de critères axés sur la durabilité ne constitue qu'une autre mesure qui permet d'évaluation les liens, de renforcer les processus afin d'appliquer les valeurs sur la base d'une meilleure compréhension des contextes et des possibilités et de se tourner un peu plus vers l'avenir.

Prochaines étapes

Jusqu'ici, l'évolution de l'évaluation environnementale n'a pas suivi d'idéal rationnel. Les processus adoptés sont extrêmement divers; la mise en œuvre n'a pas été uniforme et les percées les plus admirables ont été plus accidentelles, qu'intentionnelles. Il ne fait pas de doute que la tendance va se poursuivre. Les différences sous-jacentes d'intérêt, de préférence et de contexte, compliquées par les usuelles jalousies et suspicions, décevront les espoirs de voir s'établir des cadres de travail bien ordonnés, cohérents et correctement coordonnés pour ce qui est de la durabilité. D'un autre point de vue, une telle diversité pourrait se révéler plus valable qu'on ne veuille le reconnaître aujourd'hui. Néanmoins, nous décrirons ci-dessous un ensemble de mesures générales visant à établir une approche un peu plus claire et mieux intégrée qui permettra d'adopter les critères axés sur la durabilité aux fins des évaluations environnementales.

Il s'agit d'un sujet très vaste que nous ne chercherons pas à décrire dans le détail, mais tôt ou tard, nous devrons mener les quatre grandes réalisations suivantes :

- exigences explicites et effectivement imposées pour prendre en compte de façon plus minutieuse et ouverte les principes axés sur la durabilité lors de la conception, de la planification, de l'approbation et de la mise en œuvre de tous les projets importants, au plan stratégique et au niveau du projet, dans toutes les juridictions;
- solide orientation générique sur les objectifs, les priorités et les critères pertinents axés sur la durabilité, pour tous les types principaux de projets et de lieux, ce qui comprend la clarification des conséquences des objectifs et des options, l'évaluation des effets, les atténuations et les améliorations, les compromis et les mesures de compensation acceptables visés par les décisions d'approbation et les moyens d'assurer une amélioration continue dans le cadre d'une mise en œuvre adaptative;
- orientation bien élaborée sur les processus pour l'établissement de cadres de travail propres au cas et au contexte permettant de satisfaire les objectifs, les priorités et les critères axés sur la durabilité et de mieux comprendre leurs incidences sur les décisions qui s'y rattachent;
- vaste collection de méthodologies adéquatement testées pour la tenue de discussions sur la durabilité et collecte de données de référence, d'indicateurs, de descriptions de systèmes et de scénarios souhaitables pour la détermination de futurs prévisibles.

Pour chacune de ces mesures, il existe de nombreuses possibilités d'action immédiate. Toutefois, les priorités dépendront probablement de la nécessité de réagir, sans attendre, aux pressions anticipées dans les cas courants, en prévision de projets à haut profil, et de prendre en compte d'autres impératifs politiques de l'heure. On pourrait citer comme exemple le cas du chef Tulsequah, en Colombie-Britannique, mentionné au début du présent rapport, qui a mené à un exercice de détermination de critères de durabilité spécifiques. Les autorités provinciales pourraient y voir des raisons pour préparer dès maintenant une orientation générale à des fins d'évaluation de la durabilité d'autres projets majeurs assujettis à la loi sur l'évaluation environnementale provinciale. Les promoteurs et d'autres participants au processus demanderont probablement une telle orientation pour d'autres cas, s'il appert que le précédent Tulsequah devait avoir de vastes ramifications.

De la même façon, le gouvernement canadien, dont les commissions récentes ont introduit des critères axés sur la durabilité dans des lignes directrices spécifiques en préparation d'énoncés d'incidence environnementale, a raison d'élaborer des clarifications anticipées d'ordre général à l'intention des futurs promoteurs. Dans le processus fédéral, les lignes directrices des commissions arrivent très tard dans la planification des projets, typiquement longtemps après qu'aient été prises les décisions les plus importantes sur les objets, les options et les caractéristiques clés de la conception. Une priorité élevée devrait alors être accordée à une orientation fournie plus tôt dans le but de clarifier ce que signifie (principes) et englobe la durabilité (critères d'évaluation plus spécifiques, règles concernant les compromis et les mesures de compensation, etc.).

Le gouvernement fédéral, à la suite de son premier examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, a maintenant adopté des modifications à cette loi. Le temps semble donc propice à la modification des textes législatifs qui pourrait rendre la conception du processus plus compatible avec les conséquences qu'entraîne l'interprétation de la durabilité faite par les commissions d'évaluation. L'évaluation de la durabilité s'accommode mal du fait que la loi ne fasse pas référence aux effets positifs, qu'elle favorise la prise en considération très

indirecte des aspects socio-économiques et culturels, qu'elle est imprécise quant aux interprétations possibles de l'expression « justifiés dans les circonstances » et qu'elle ne s'applique pas aux projets au niveau stratégique.

Une brève modification législative, une clarification au moyen de documents d'orientation et de précédents pratiques établis graduellement peuvent souvent donner des résultats presque équivalents. Pour cela, et dans le contexte fédéral canadien, deux points logiques de départ pourraient être la préparation de documents d'orientation sur la durabilité englobant les grands types de projets inscrits sur la Liste des études détaillées et la prise en compte particulière des questions liées à la durabilité dans la conception des spécifications du processus aux fins d'évaluation de projets, à l'extérieur du Canada. Une initiative visant à établir des règles sur les mesures de compensation axées sur la durabilité dans les décisions d'approbation basées sur les mesures « justifiées dans les circonstances » pourrait avoir une influence très étendue.

Un projet valable, sur un plan plus général, permettrait de réunir une grande gamme d'autorités et d'experts qui s'intéressent à la durabilité pour préciser les principes axés sur la durabilité aux fins des évaluations et autres. Le Canada est un centre mondial pour un tel travail. Plusieurs organismes canadiens –tables rondes à divers niveaux, instituts de recherche, autorités de planification, bureaux de commissaires, etc. – ont tous une expertise pertinente et une influence substantielle pour faire établir un cadre de travail élargi dans lequel le concept de durabilité serait étudié et appliqué. La tâche, si elle se fait, devra porter sur une application pratique bien ciblée, ce qui ne sera pas facile, d'autant plus que les besoins émergents d'orientation en matière de durabilité dans les évaluations environnementales génèrent une foule d'applications très pratiques allant des projets individuels aux critères de décision à l'échelle nationale.

Une autre tâche, qui s'inscrit bien dans les connaissances expérientielles des organismes canadiens, est de déterminer les processus les plus appropriés et les règles qui les régiront pour élaborer des objectifs et des critères axés sur la durabilité et propres au contexte dans le cadre de l'évaluation de types particuliers de projets et d'emplacements donnés.

Le gros de cette discussion des prochaines étapes a porté sur des clarifications – de la loi sur l'évaluation, des règles de décision, des attentes à l'égard de divers types de projet, etc. Pour revenir sur les lacunes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, il y aurait lieu de préciser qu'il existe un argument en faveur de l'imprécision créatrice. L'ambiguïté a été la marque de l'évaluation environnementale dans plusieurs juridictions (le remarquable Décret sur les lignes directrices du gouvernement canadien en est un exemple). Parfois, cette ambiguïté a été utile, au moins comme moyen de différer les conflits. Mais le temps est peut-être venu aujourd'hui de concrétiser les engagements envers la durabilité par des actes plus explicites et plus vigoureux que par le passé.

Quelques autorités établies pourraient répondre négativement à des demandes axées sur la durabilité visant à prendre en compte tous les aspects pertinents et tous les effets positifs, en prétextant que ce n'est pas comme cela que les choses fonctionnent. Mais la preuve est que les choses ne fonctionnent pas. C'est pourquoi le concept de durabilité a vu le jour et c'est ce qui explique aussi pourquoi il est nécessaire, aujourd'hui, d'accomplir des efforts sérieux dans le but de spécifier et de faciliter autrement l'application de principes axés sur la durabilité, dans le cadre de l'évaluation environnementale et d'autres mécanismes.